

Une Phase de l'expérience Roosevelt

La lutte contre la crise agricole

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue

le 2 décembre 1935

PAR

Nicolas MOLODOVSKY

Président : M. AFTALION.

Assesseurs : M. C. PERREAU.

M. NOGARO.

Imprimerie GEORGES SUBERVIE

21, Rue de l'Embergue, 21

RODEZ

Une phase de l'Expérience Roosevelt
La Lutte contre la Crise Agricole

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Une Phase de l'expérience Roosevelt

La lutte contre la crise agricole

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue

le 2 décembre 1935

PAR

Nicolas MOLODOVSKY

Président : M. AFTALION.

Assesseurs : M. C. PERREAU.

M. NOGARO.

Imprimerie GEORGES SUBERVIE

21, Rue de l'Embergue, 21

RODEZ



CHAPITRE PREMIER

SITUATION DE L'AGRICULTURE AMÉRICAINE A L'AVÈNEMENT AU POUVOIR DU PRÉSIDENT ROOSEVELT

Suivant le recensement fédéral de 1930, le dernier en date, la population rurale des Etats-Unis s'élève à 53.820.000, comparée à une population urbaine de 68.955.000, et représentant ainsi 43,8 % de la population totale du pays (1).

Il faut noter, cependant, que ce classement de la population en urbaine et rurale n'a pas une base économique; il est basé sur les divisions administratives du pays, sur l'importance numérique des aggloméra-

(1) *Statistical Abstract of the United States*, publié à Washington, en 1934, par le Department of Commerce. Tableaux 4 et 9. Le chiffre de 122.775.000, exprimant la population totale des Etats-Unis, ne comprend que celle du territoire dit « continental » de la Fédération. N'y figure pas la population des territoires et possessions qui en font politiquement partie, mais en sont séparés géographiquement, comme l'Alaska ou les Philippines. Le total général de la population était chiffré, par le recensement de 1930, à 137.008.000. Toutes les données statistiques citées dans cette étude, de même que le fait toujours le *Statistical Abstract* lui-même, se réfèrent à la population du territoire « continental » seulement.

tions et sur la densité de la population; il comprend ainsi dans le chiffre de la population rurale une masse considérable d'habitants des campagnes qui ne sont pas des cultivateurs. D'après le recensement de 1930, la population agraire à proprement parler — celle habitant les fermes — s'élève à 30.445.000, soit à 24,8 %, ou à 1/4 de la population totale du pays (2). Si l'on fait le classement de cette partie de la population qui possède des occupations lucratives par groupes professionnels, on observe que ce chiffre se rétrécit quelque peu. En 1930, 21,4 % tiraient leur subsistance de l'agriculture (3).

Ainsi, un cinquième de cette partie de la population qui est économiquement la plus active vivait directement de l'agriculture. Les régions dans lesquelles le pourcentage des fermiers par rapport aux autres occupations professionnelles est particulièrement élevé se trouvent au Sud de deux affluents du Mississipi — Ohio, à l'Est (à l'exception de West Virginia et de la Floride), et Arkansas, à l'Ouest, ainsi que dans le bassin de son autre grand affluent, le Missouri, y compris les Etats de Idaho et Wyoming. Des 48 Etats qui constituent la Fédération, celui dont la population a le plus fort

(2) *Statistical Abstract*, 1934, tableau 10.

(3) Le reste de la population était réparti dans les groupes professionnels suivants : Pêche et forêt, 0,5 %; industrie extractive, 2 %; industries manufacturière et mécanique, 28,9 %; communications et transports, 7,9 %; commerce, 12,5 %; fonctions publiques (non classées dans d'autres groupes), 1,8 %; professions libérales, etc., 6,7 %; domestiques et occupations similaires, 10,1 %; employés de bureau, 8,2 %; (*Statistical Abstract*, 1934, tableau 48).

pourcentage d'agriculteurs actifs est l'Etat de Mississipi, avec 65,9 % ; celui au pourcentage le plus faible est l'Etat de Rhode Island, avec 2,9 % (4).

En 1929, à la veille de la crise, le revenu brut de l'ensemble des fermiers américains s'élevait à \$ 11.950.000.

La décomposition de ce revenu en ses sources principales, l'importance des frais d'exploitation et de charges diverses, ainsi que les modifications intervenues dans tous ces chiffres au cours des années qui suivirent la crise de 1929 sont bien mis en lumière dans le tableau suivant (5) :

Revenus bruts et charges d'exploitation des fermiers.

I. Recettes.

1929 1930 1931 1932

(En millions de dollars.)

Récoltes :

Céréales.	\$ 1.283	\$ 779	\$ 574	\$ 322
Fruits et noix.	706	567	453	340
Légumes.	1.132	943	724	596
Sucre.	85	94	69	68
Coton et graines de coton.	1.389	751	528	431
Tabac.	286	212	132	111
Récoltes diverses.	540	453	334	245

TOTAL des récoltes. . . \$ 5.421 \$ 3.799 \$ 2.714 \$ 2.113

Bétail et produits de ferme :

Bétail, porcs et moutons.	\$ 2.805	\$ 2.437	\$ 1.701	\$ 1.117
Volaille et œufs.	1.230	1.050	809	603
Lait et produits de laiteries.	2.323	2.031	1.614	1.260
Laine.	99	68	50	30
Divers.	40	29	23	20

TOTAL du bétail, etc. . . \$ 6.497 \$ 5.615 \$ 4.197 \$ 3.030

TOTAL des revenus bruts. . \$ 11.918 \$ 9.414 \$ 6.911 \$ 5.143

(4) Suivant calculs basés sur les données des tableaux 50 et 51 du *Statistical Abstract* de 1934.

(5) *Yearbook of Agriculture*, publié à Washington, en 1934, par le Department of Agriculture, tableau 461.

II. Dépenses.

Dépenses d'exploitation.....	\$ 1.949	\$ 1.838	\$ 1.350	\$ 1.069
Amortissements des bâtiments et du matériel.....	912	892	843	805
Salaires, loyer, intérêts et im- pôts.	3.483	3.067	2.476	1.978
TOTAL des dépenses..	\$ 6.344	\$ 5.797	\$ 4.669	\$ 3.852

Ce tableau résume la grande détresse de l'agriculture aux Etats-Unis à la fin de 1932. On peut en trouver une autre expression dans la rupture d'équilibre entre les prix touchés par les fermiers pour leurs produits et ceux payés par eux pour les produits qu'ils achètent, c'est-à-dire, dans un déclin du pouvoir d'achat des produits agricoles.

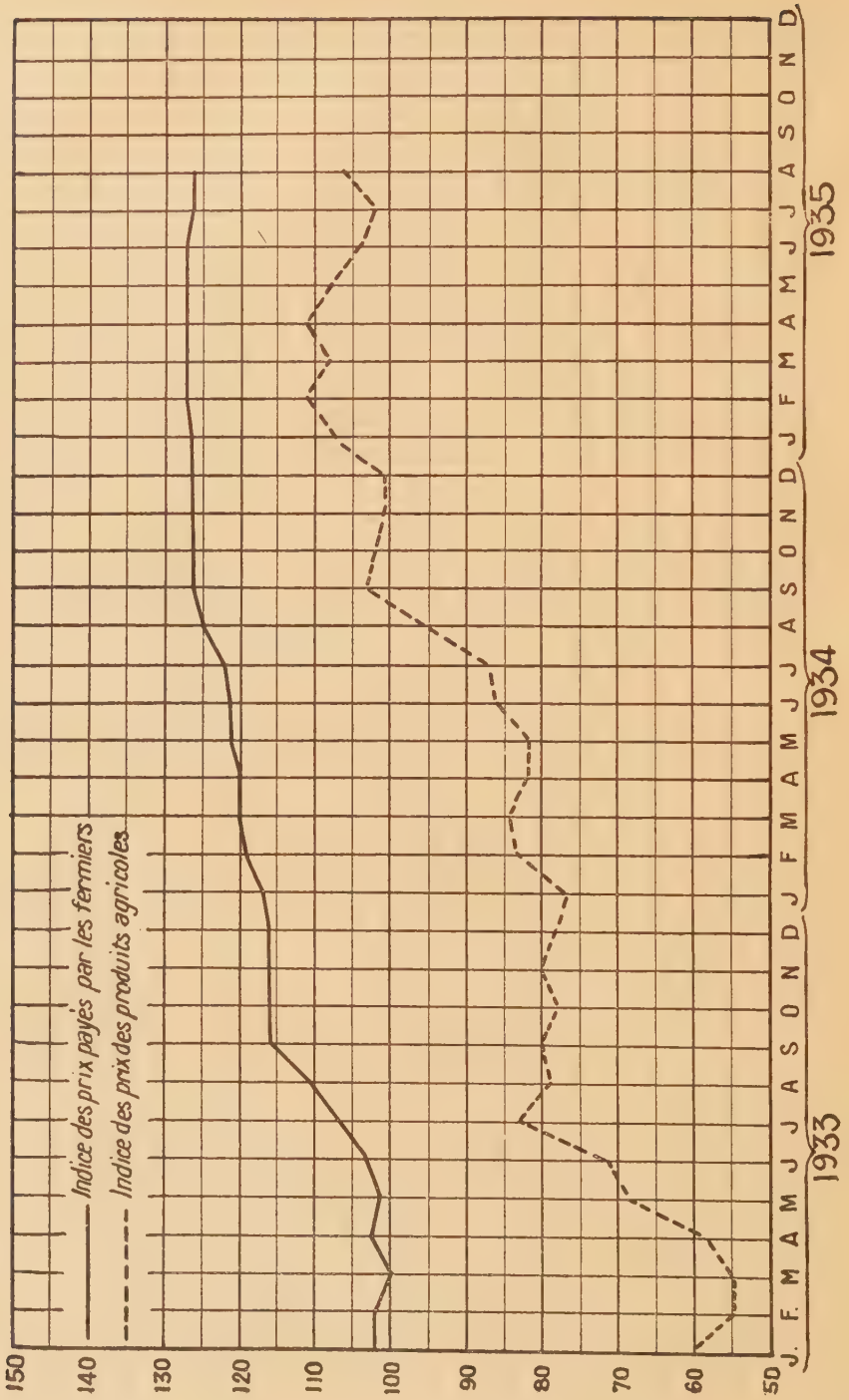
Le graphique de la page 2 fait voir que cette disproportion des prix au détriment de l'agriculture, qui avait déjà existé depuis 1920, s'est sensiblement élargie à partir de 1930. Si l'on désigne le rapport d'échange existant, en 1912, entre les prix payés pour les produits du sol et ceux des articles achetés par les fermiers pour les besoins de la production et de la vie courante, par l'indice 100, cet indice était égal à 91 en 1929, puis tomba successivement à 81, 64 et 53 en 1930, 1931 et 1932. Dans

le tableau qui suit, ces indices sont reproduits pour toutes les années comprises entre 1910 et 1932 (6).

Année	Indice des prix des produits agricoles	indice des prix payés par les fermiers	Indice du pou- voir d'a- chat des fermiers	Revenu Brut (en millions de S)	Intérêt sur hypothèques	Intérêts Hy- pothécaires en pourcentages du Revenu Brut
1910	103	98	105	\$ 6.643	\$ 210	3,2
1911	95	102	93	6.372	221	3,5
1912	99	99	100	6.784	232	3,4
1913	100	101	99	6.975	240	3,4
1914	102	100	102	7.028	252	3,6
1915	100	105	95	7.395	269	3,6
1916	117	124	94	8.914	299	3,4
1917	176	149	118	12.832	345	2,7
1918	200	175	114	15.101	401	2,7
1919	209	200	105	16.935	469	2,8
1920	205	194	106	13.566	545	4,0
1921	116	150	77	8.927	554	6,2
1922	123	146	84	9.944	568	5,7
1923	134	149	90	11.041	564	5,1
1924	134	150	89	11.337	567	5,0
1925	147	154	95	11.968	568	4,7
1926	136	153	89	11.480	568	4,9
1927	131	151	85	11.616	568	4,9
1928	139	153	91	11.741	563	4,8
1929	138	152	91	11.918	554	4,6
1930	117	144	81	9.414	542	5,8
1931	80	124	64	6.911	510	7,4
1932	57	107	53	5.143	486	9,3

Le tableau de la page 3 indique le lourd fardeau des charges fixes dont était grévé le revenu des fermiers et parmi lesquelles figurent les intérêts sur divers emprunts.

(6) Les chiffres de ce tableau sont empruntés aux tableaux 462, 470 et 471 du *Yearbook of Agriculture* de 1934. L'indice du pouvoir d'achat des fermiers est obtenu en divisant, pour chaque année, l'indice de la colonne 1 du tableau ci-après (indice des prix des produits agricoles) par celui de la colonne 2 (indice des prix payés par les fermiers). La base statistique de l'indice des prix des produits agricoles n'est pas absolument identique à celle de l'indice des prix payés par les fermiers. Dans le premier cas, la période de base s'étend d'août 1909 à juillet 1914; dans le second, de 1910 à 1914. (Années entières).



Pour une très grande partie, ces emprunts étaient hypothécaires. Le graphique qui précède et le tableau de la page 6 montrent, pour la période de 1910 à 1932, le pourcentage annuel du rapport des intérêts sur dettes hypothécaires au revenu brut des fermiers. Il met en évidence le rôle considérable joué par les dettes hypothécaires dans le problème de la crise agraire américaine.

Sur les 1.903.217.000 acres, soit 847.122.000 hectares qui constituent la surface « continentale » des Etats-Unis, 986.771.000 acres, ou 439.212.000 hectares, étaient occupés, en 1930, par des fermes. Le nombre des fermes s'élevait à 6.288.648 ⁽⁷⁾. Ainsi, le domaine des fermiers couvrait 51,8 % de la surface des Etats-Unis. La valeur totale de ce domaine était estimée, en 1930, à \$ 57.245.544.000, ce montant comprenant la valeur de la terre, des bâtiments, du matériel agricole et du bétail ⁽⁸⁾, formant ainsi environ 16 % de la richesse totale

(7) Chiffres du tableau 516 du *Statistical Abstract* de 1934. Pour la définition du terme surface « continentale », voir note 1 de la page 1 (1 acre = 0,4451 hectares).

(8) *Ibid.*

du pays, estimée, pour 1929, à \$ 355 milliards ⁽⁹⁾.

(9) La dernière évaluation officielle de la richesse nationale des Etats-Unis par le Bureau of the Census, Department of Commerce, remonte à 1922 et s'exprimait par \$ 314,7 milliards. L'évaluation pour 1929 est celle du National Industrial Conference Board. Dans ces évaluations de la richesse nationale ne figure que la richesse « répartissable par Etats »; c'est-à-dire, en sont exclus la flotte des Etats-Unis, l'or et l'argent détenus dans la Trésorerie Fédérale, etc. Leur adjonction porterait le total pour 1929 à \$ 361,8 milliards. Le terme « richesse » ne s'applique dans ces évaluations qu'aux biens physiques et tangibles et exclut les billets en circulation et les crédits (Voir *Moody's Manual of Investments, Government Securities*, p. 3, N.Y., 1935). La comparaison de la valeur totale des fermes pour 1930 avec la richesse nationale de 1929 est justifiée par le fait que les chiffres ci-dessus

Les dernières statistiques officielles sur la répartition géographique des dettes hypothécaires des fermiers remontent à 1930. Au 1^{er} janvier 1930, le total de ces dettes s'élevait à \$ 9.241.390.000, sur lesquels \$ 5.496.091.000, ou 59,5 %, représentaient la dette hypothécaire de la région du Centre-Nord ⁽¹⁰⁾.

La valeur totale des fermes, en terres et bâtiments seulement, était, en 1930, de \$ 47.880.000, tandis que la valeur des fermes de la région « Centre-Nord » était de \$ 24.495.000 ou 51,4 % de la valeur de toutes les fermes. Le rapport de la dette hypothécaire des fermes à leur valeur en terres et bâtiments ressortait donc, en 1930, à 19,3 % pour l'ensemble des Etats-Unis et à 22,4 % pour le Centre-Nord. Cette proportion était plus élevée pour les sept Etats du Centre-Nord-Ouest que pour les cinq Etats du Centre-Nord-Est, ressortant respectivement à 23,8 % et à 20,2 %. Des calculs analogues montrent que l'Etat avec le pourcentage le plus élevé de rapport de la dette hypothécaire des fermes à leur valeur était un Etat faisant partie du groupe Centre-Nord-Est, Wisconsin, avec 29 %, tandis que l'Etat avec le pourcentage le plus réduit était West Vir-

des statistiques agraires sont établis au 1^{er} avril 1930, c'est-à-dire à un moment où les valeurs agricoles n'avaient pas encore été sensiblement affectées par la crise. En 1930, la richesse nationale avait baissé à \$ 322,7 milliards.

(10) Tableau 481 du *Yearbook of Agriculture* de 1934. La région du Centre-Nord est composée des douze Etats suivants : Ohio, Indiana, Illinois, Michigan et Wisconsin (Centre-Nord-Est) et Minnesota, Iowa, Missouri, North Dakota, South Dakota, Nebraska et Kansas (Centre-Nord-Ouest).

ginia, faisant partie du groupe des Etats de l'Atlantique-Sud, avec 7,1 % ⁽¹¹⁾. En 1930, la dette hypothécaire n'était donc pas en vérité écrasante.

Mais la situation s'aggrava considérablement dans les années qui suivirent, lorsqu'il se produisit un effondrement de la valeur des fermes. Des indices, calculés par le Bureau of Agricultural Economics, de la valeur estimée des fermes en terres et constructions par acre, sur la base de leur valeur moyenne pendant la période 1912-1914, montrent que cet indice s'est relevé de 100, en 1913, à 170, en 1920, son point culminant; depuis cette année il n'a cessé de fléchir, malgré l'amélioration de la situation agricole après 1924. Entre 1930 et 1933, il est tombé de 115 à 73, ce qui constitue une baisse de 28 % ⁽¹²⁾. Ce qui était bien plus sensible encore, c'était le déclin des revenus. On a pu constater sur le graphique de la page 7 à quel point les pourcentages de rapport entre les intérêts de la dette hypothécaire et le revenu brut des fermiers s'étaient relevés. Le fait que les intérêts étaient payables non du revenu brut, mais du revenu en espèces, qui était sensiblement plus réduit ⁽¹³⁾, rendait la dette hypothécaire en réalité encore plus lourde.

Depuis 1930, des ventes forcées et le déclin dans le

(11) Les coefficients de rapport, en 1930, entre la dette hypothécaire et la valeur des fermes en terres et bâtiments pour les groupes régionaux et les Etats individuels ont été calculés d'après les données des tableaux 481 du *Yearbook of Agriculture* de 1934 et 519 du *Statistical Abstract* de 1934.

(12) Tableau 476 du *Yearbook of Agriculture* de 1934.

(13) Voir note de la p. 148.

nombre des prêts accordés ou renouvelés ont réduit le total de la dette hypothécaire des fermiers. Dans une étude publiée par le Twentieth Century Fund, le total de la dette hypothécaire grévante les fermes était évalué, au 1^{er} janvier 1933, à 8 milliards et demi de dollars, représentant 25 % de la valeur des terres et bâtiments de toutes les fermes américaines et environ 40 % de la valeur des fermes hypothéquées (14). Cependant, l'auteur de cette étude estime que 58 % des fermes américaines étaient alors entièrement libres de toute charge hypothécaire et que sur les 42 % des fermes hypothéquées, les deux tiers étaient situés dans les douze Etats formant la région dite du Centre-Nord.

Dans cette région, un cinquième des fermes avait au début de 1932 des dettes hypothécaires dépassant les trois quarts de leur valeur, tandis que 6,4 % étaient grevés de dettes hypothécaires excédant leur valeur (15). Comme cette région était également parmi les plus éprouvées au point de vue du déclin des revenus, la charge hypothécaire y constituait un grave danger économique. En 1932, la moitié des cessions des fermes dans les Etats de Iowa et de North et South Dakota a été faite par la voie de ventes forcées. Il est probable qu'à la suite du déclin rapide de la valeur des biens immobiliers, 1/5 de toutes les fermes américaines était au début de 1933 grevé de dettes hypothécaires

(14) Evans CLARK, *The Internal Debts of the U. S.*, N.Y., 1933, pp. 24-27.

(15) Evans CLARK, *op. cit.*, p. 34.

excédant les 3/4 de leur valeur, et peut-être même une proportion plus importante encore — une estimation de la valeur des terres à ce moment n'ayant presque aucun sens concret dans l'absence de tout marché.

Cette absence d'un marché réel et la résistance acharnée des fermiers, surtout dans la région du Centre-Nord, aux ventes forcées, avaient décidé de nombreux créanciers, et notamment des Compagnies d'assurances, à ne procéder aux saisies et ventes aux enchères qu'en cas d'abandon des fermes. La chute des revenus avait, par conséquent, plus d'importance que la baisse des valeurs des fermes pour la question des charges hypothécaires. Il a été souligné par M. Englund, un économiste attaché au Department of Agriculture, que le déclin des revenus mettait une grande partie des fermiers américains dans l'impossibilité de payer leurs impôts et l'intérêt sur la dette hypothécaire ⁽¹⁶⁾. A moins d'un relèvement des prix agricoles, ils pouvaient être forcés à faire défaut au paiement de ces charges fixes. Cependant, malgré toute l'acuité du problème des charges hypothécaires, il restait secondaire et subordonné. Il aggravait, il est vrai, considérablement la situation de l'agriculture américaine, surtout dans certaines régions, mais il est vrai aussi que 60 % des fermes américaines étaient entièrement libres de toutes charges hypothécaires. Une grande partie des fermes hypothéquées l'était dans une mesure qui n'était pas into-

(16) EVANS CLARK, *op. cit.*, p. 38.

lérable. C'était une situation qui demandait, sans doute, des allègements, mais qui n'avait pas la même portée générale que celle qui touchait à la question des prix et des revenus et dont elle était du reste en fonction.

CHAPITRE II

LA GENÈSE DE LA LUTTE CONTRE LA CRISE AGRICOLE

Les difficultés d'après-guerre de l'agriculture américaine ne datent pas de la crise de 1929, mais de celle de 1921.

« Au début de la guerre mondiale », note Henry A. Wallace, Secrétaire de l'Agriculture, dans sa célèbre brochure « L'Amérique doit choisir » (1), « notre production agricole, par l'effet des circonstances, se trouvait dans une situation assez satisfaisante. Il n'y avait pas de disproportion frappante entre les prix que recevaient les fermiers pour leurs récoltes et ceux qu'ils payaient pour ce qu'ils devaient acheter... La guerre nous a jetés brusquement sur les marchés mondiaux. Cinquante millions d'acres européens, sans parler de la Russie, avaient cessé d'être cultivés. Les prix des denrées montèrent. Une nouvelle vague de pionniers se déversa sur ces plaines arides et poussiéreuses qu'on appelait auparavant le « Grand Désert Américain » et découvrit que le blé pouvait y être cultivé. A travers

(1) *America Must Choose*, N.Y., 1934, pp. 4-5.

le pays tout entier on défricha le sol et, avant que ce mouvement fût terminé, nous avions mis en culture une nouvelle et vaste superficie. Pour remplacer les cinquante millions d'acres perdus en Europe, l'Amérique avait ajouté quarante millions d'acres à son domaine cultivé et avait porté sa production agricole au plus haut degré d'intensité.

« Lorsque la guerre fut terminée, l'Europe n'eut plus besoin de ces 40 millions d'acres supplémentaires cultivés chez nous avec un tel acharnement, ou, du moins, elle n'en eut plus besoin que pour très peu de temps encore. Nous ne nous sommes pas rendu compte de cette vérité à ce moment-là, ni pendant plusieurs années qui suivirent, et beaucoup d'entre nous se refusent encore à la comprendre; cependant, au moins 40 millions d'acres de terres situées un peu partout dans le pays devinrent très vite de l'acréage d'excédent. Nous avons, néanmoins, continué à produire pour le marché mondial comme si ce marché existait encore. Ce qui est encore plus grave, au lieu de réduire le nombre d'acres dont la récolte était destinée à l'exportation, nous l'avons augmenté... Cette situation ne pouvait durer ».

Cela ne dura, en effet, que jusqu'au mois de mai 1920. La baisse des prix commença en juin et se poursuivit sans arrêt pendant treize mois. En l'espace d'un an, l'indice général des prix de gros baissa de 244 (1910-14 = 100) à 141. Une pareille chute des prix

n'avait pas été enregistrée aux Etats-Unis depuis la guerre de l'Indépendance (2).

En jetant dans la production des millions d'acres de terres précédemment incultes, la prospérité factice d'après-guerre de l'agriculture américaine ne lui permit pas de retrouver son équilibre précédent, même lorsque le pays fut sorti de la crise de 1921. Les prix des denrées agricoles se relevèrent dans une certaine mesure, de même que les revenus des fermiers, mais le pouvoir d'achat de l'agriculture resta en arrière par rapport à celui des classes industrielles et commerciales. Tandis qu'à partir de 1924 une ère de bien-être matériel sans précédent s'ouvrait devant l'industrie, le commerce et la finance, — sans être plongée dans la détresse, l'agriculture ne participa pas pleinement à cette prospérité.

Ce manque relatif de prospérité était supporté par les fermiers avec impatience. Ils disposaient, pour se plaindre, d'un appareil de grande sonorité politique. La prédominance des états agraires au Sénat, l'existence de nombreux Collèges et Facultés agricoles recevant des subsides importants de l'Etat, un Ministère de l'Agriculture très actif, disposant de crédits importants et employant des cadres impressionnants d'économistes et de statisticiens compétents, permettaient aux cultivateurs de ne pas laisser passer leurs maux inaperçus. Paul de Hévesy évalue à 73 le nombre de projets d'aide

(2) G. F. WARREN and F. A. PEARSON, *Prices*, N.Y., 1933, p. 359.

à l'agriculture soumis au Congrès dans la décade qui suivit la crise de 1921 (3).

Les projets qui rencontraient le plus de faveur auprès des agriculteurs cherchaient à retrouver le paradis perdu des grandes exportations stimulées par la guerre de 1914 et par les besoins des belligérants. Le tableau ci-contre montre la valeur annuelle des exportations des principaux produits agricoles pour la période 1913-1932 et fait voir l'étendue des pertes des fermiers dans ce domaine depuis 1920 (4).

Années	Coton	Blé et farine de blé	Tabac	Produits de viande	Graisses animales et huiles
—	—	—	—	—	—
(En millions de dollars.)					
1913	547.357	142.208	49.354	68.018	88.573
1914	610.475	142.408	53.964	68.443	80.562
1915	376.218	428.422	44.494	131.850	78.720
1916	545.229	313.240	62.833	198.000	85.002
1917	575.304	384.272	45.574	273.908	99.666
1918	674.123	505.266	122.918	667.527	181.421
1919	1.137.371	650.351	259.986	697.707	326.290
1920	1.136.409	821.448	245.532	279.270	191.587
1921	534.242	550.752	205.133	157.122	140.406
1922	673.250	291.821	146.489	140.175	116.263
1923	807.103	204.641	153.439	153.677	157.505
1924	950.581	328.324	164.130	121.156	157.994
1925	1.059.751	233.784	153.787	127.033	148.257
1926	814.429	284.872	136.919	106.837	134.626
1927	826.306	324.846	139.667	71.011	115.676
1928	920.008	193.743	154.465	67.722	118.831
1929	770.830	192.291	146.083	78.756	123.609
1930	496.798	157.494	145.609	65.612	87.612
1931	325.667	84.227	110.780	35.653	60.377
1932	345.164	51.144	65.901	18.967	37.819

Dans leur grande majorité, les représentants des fer-

(3) Paul de HÉVESY, *Le Problème Mondial du Blé*, Paris, 1934, p. 110.

(4) Chiffres tirés du tableau du *Statistical Abstract* de 1934.

miers dans les Assemblées législatives et dans les organisations agricoles étaient partisans du plan de la taxe d'égalisation, de « l'equalization fee ». L'origine de ce plan remontait à une petite brochure, publiée, au début de 1922, par George N. Peck et Hugh S. Johnson, sous le titre « L'égalité pour l'agriculture ». Cette brochure affirmait que les prix des produits agricoles ayant baissé au cours de la dépression plus profondément que ceux des produits industriels, il en était résulté une rupture d'équilibre dans l'économie nationale au détriment des fermiers, comme celle illustrée sur le graphique de la page 7. Pour le redresser, il fallait relever le pouvoir d'achat des fermiers. Cette brochure présentant, sous une forme frappante et simple, une thèse qu'il était facile de soutenir, eut un succès considérable. Les organisations agricoles s'en emparèrent et l'idée de la nécessité d'obtenir l'égalité pour l'agriculture devint leur principale arme de combat. Les fermiers se plaignaient, qu'étant exportateurs, ils étaient contraints d'affronter sur les marchés mondiaux la concurrence étrangère, tout en restant obligés d'acheter les produits de l'industrie nationale sur un marché intérieur protégé par de hautes barrières douanières. Ils réclamaient une péréquation des droits de douane. Sous la conduite du sénateur McNary et du représentant Haugen, un mouvement politique se dessina au Congrès et devint bientôt connu dans le pays sous le nom de McNary-Haugenism.

Le mécanisme de l'« equalization fee » préconisé par les McNary-Haugenistes pour combler la disparité exis-

tant entre les prix agricoles et les prix industriels consistait, en tant qu'il s'appliquait au blé, dans l'achat par le gouvernement d'une quantité mensuelle égale à la moyenne des exportations pendant la période 1924-1928. Ces achats devaient se faire au prix mondial, majoré du montant du droit d'entrée sur le blé, soit de 42 cents par boisseau, le blé ainsi acheté étant ensuite revendu à l'étranger au prix mondial. On espérait ainsi que ce prix, artificiellement majoré, s'établirait, non seulement pour le tiers exportable de la récolte, mais également pour les deux tiers de la récolte annuelle consommés par le marché intérieur. Les pertes du gouvernement, provenant de la différence entre le prix mondial et le prix arbitrairement fixé, seraient récupérées par le prélèvement d'une taxe sur le bénéfice réalisé par les fermiers et les diverses opérations de transformation et de transport. Ce plan devait être applicable à d'autres produits constituant les principales exportations agricoles, tels que le tabac et le coton. A ce dernier, il ne pouvait s'appliquer que sous une forme modifiée, puisque le coton ne figurait pas parmi les articles d'importation et qu'il n'y avait sur lui aucun droit d'entrée. L'idée centrale du plan était de créer un marché intérieur protégé sans, pour cela, réduire la production et sacrifier les bénéfices provenant de la vente à l'étranger de l'excédent exportable. On croyait, d'autre part, que l'augmentation des frais, en diminuant la prime, empêcherait toute nouvelle production excessive à la faveur de la protection obtenue; une partie du prix devait être payée aux fermiers sous

forme de certificats dont la valeur de remboursement devait dépendre de l'importance des pertes subies par l'Etat à la suite de l'application de ce plan.

A plusieurs reprises successives, les McNary-Haugenistes réussirent à faire adopter par le Congrès des projets de lois élaborés par eux, mais ils échouaient chaque fois devant des vétos présidentiels. Le mécontentement des fermiers grandissait. Devant la force accrue de leurs assauts et la rancune qu'avaient suscitée dans les milieux agricoles les échecs successifs du McNary-Haugenism, le parti républicain, qui était au pouvoir et qui était essentiellement un parti industriel, sentit qu'il devait entreprendre quelque chose pour les apaiser. C'est ainsi que lors de la campagne électorale présidentielle de 1928, M. Hoover, alors Secrétaire du Commerce et candidat républicain à la présidence, prit l'engagement formel de doter le pays d'une loi de relèvement agricole. Sa victoire assurée par les élections, le Président Hoover, dans son discours même d'installation, prononcé le 4 mars 1929, reprit les promesses de sa campagne électorale et confirma l'importance qu'il attachait à l'amélioration du sort des fermiers. Il fit connaître sa décision de convoquer le Congrès en session spéciale pour lui soumettre ce problème. Trois jours plus tard, par proclamation en date du 7 mars, le Président convoquait le Congrès en session extraordinaire pour le 15 avril.

Le 3 avril, Arthur M. Hyde, Secrétaire de l'Agriculture, déclarait devant les Commissions de l'Agriculture

du Sénat et de la Chambre des Représentants ⁽⁵⁾ que le principe de la nécessité de venir en aide à l'agriculture était accepté par tous sans discussion, que les débats sur ce problème à travers le pays tout entier, au cours des huit années précédentes, avaient servi à unifier l'opinion publique et à créer la conviction absolue qu'il fallait trouver un remède à la situation de l'agriculture qui n'était pas à égalité avec les autres branches de l'activité économique. Le devoir s'imposait ainsi à tous les citoyens d'aider l'agriculture à retrouver le même niveau de bien-être que celui du reste du pays. Le verdict de la nation, souligna M. Hyde, en donnant aux élections présidentielles la victoire au parti républicain, avait approuvé son programme agricole dont l'effort constructif portait sur trois points essentiels :

(1) Révision des tarifs pour relever les droits d'entrée sur les produits du sol et assurer ainsi une protection plus grande et plus équitable à l'agriculture américaine.

(2) Réduction des frais de distribution des produits agricoles par une amélioration des transports par routes et fluviaux.

(3) Aide du gouvernement fédéral pour la réorganisation du système tout entier d'écoulement des produits du sol, afin de permettre aux fermiers d'atteindre plus sûrement et plus économiquement le consommateur final. Pour réaliser ce but, l'agriculture aurait besoin

(5) *Commercial and Financial Chronicle*, 13 avril 1929, p. 2399.

de moyens financiers plus grands, qui viendraient suppléer ceux mis à sa disposition par les établissements de crédit déjà existants et qui seraient utilisés pour des rachats des excédents éventuels de production en vue de leur répartition ordonnée sur de longues périodes, au lieu de les jeter immédiatement sur les marchés au risque de déprimer les prix.

Le ministre déclarait que pour faciliter la solution de ce problème et de tous les autres dont dépendait la prospérité de l'agriculture, on avait conçu l'idée de la création d'une grande institution, d'un Federal Farm Board, c'est-à-dire d'un Conseil Supérieur pour l'Agriculture, muni de comités consultatifs spéciaux et disposant de l'autorité et de fonds nécessaires.

Il est intéressant de constater que les idées ainsi exprimées par le Secrétaire de l'Agriculture étaient à peu près identiques avec celles préconisées par une Commission spéciale nommée pour l'étude du problème agricole par la Chambre de Commerce des Etats-Unis. Agissant d'accord avec le National Industrial Conference Board, organisme d'action et d'étude de la grande industrie, la Chambre de Commerce des Etats-Unis forma, en 1928, une Commission d'hommes d'affaires pour étudier la situation de l'agriculture. La Commission déposa son rapport en décembre 1927. Cette étude détaillée fut soumise à l'examen d'une Commission spéciale de l'Agriculture, nommée à cet effet par la Chambre. La Commission spéciale était composée de 9 mem-

bres occupant des positions en vue dans les différentes branches de la vie économique agricole et représentant la culture, l'élevage, le commerce des denrées, la fabrication de machines agricoles, les banques se spécialisant dans le crédit agricole et le mouvement coopératif agraire. Après étude du rapport détaillé, la Commission élaborait un texte de recommandations et de conclusions qu'elle soumit au Conseil d'administration de la Chambre de Commerce au mois de mai 1928 ⁽⁶⁾.

Tout en soulignant la nature complexe de ce qu'on a appelé le « problème agricole » et en indiquant qu'aucun remède général ne saurait être appliqué pour soulager l'agriculture, la Commission était arrivée à la conclusion que pour permettre à l'agriculture de retrouver sa juste place dans la vie économique nationale, il paraissait essentiel qu'elle fût organisée sur la base des principes modernes appliqués dans les autres branches de l'industrie américaine. Cette Commission d'hommes d'affaires se déclarait en faveur d'un effort de direction et de contrôle de l'économie agricole.

Pour mieux mettre en œuvre les mesures qui pouvaient aider l'agriculture, la Commission conseillait de créer un Federal Farm Board, dont les membres seraient nommés par le Président, pour étudier le problème agricole et pour soumettre de temps en temps des recommandations au Congrès. Ce Board, tel qu'il était

(6) *Report of the Special Committee on Agriculture*. Referendum n° 52 of the Chamber of Commerce of the U. S., Washington, D.C., August 31, 1928.

préconisé par la Commission spéciale, ne devait être qu'un organisme consultatif. En 1929, le Secrétaire de l'Agriculture lui assignait déjà un rôle plus important, tout en désirant garder le Farm Board sous sa juridiction. Dans la législation définitive, le Farm Board devait surgir comme un organisme tout à fait indépendant, non soumis même à l'autorité du Président des Etats-Unis.

Il convient de souligner qu'une Commission d'hommes d'affaires, choisis par deux organisations représentatives des milieux capitalistes pour rédiger un rapport important, se prononçait, dès 1928, contre l'application d'une politique de laissez-faire dans le domaine agricole, qualifiant une telle politique comme appartenant au passé, et favorisant, dans une certaine mesure, une économie agraire dirigée.

S'inspirant d'idées analogues, quoique plus conservatrices, M. Hoover, dans un message adressé au Congrès le 16 avril 1929 ⁽⁷⁾, rappela que la session spéciale avait été convoquée par lui pour remplir son engagement pris lors des dernières élections, — celui d'organiser l'aide aux fermiers. Il souligna à nouveau que les difficultés de l'agriculture provenaient d'une multitude de causes. De lourdes dettes avaient été héritées par elle de la déflation survenue en 1920. Des méthodes de distribution désordonnées et pleines de gaspillage s'étaient développées. La spécialisation croissante de l'agriculture avait

(7) *Financial Chronicle*, 20 avril 1929, p. 2567.

augmenté le nombre de ses produits et avait servi à déprimer indûment leurs prix par la congestion des marchés au moment de la récolte ou à la suite de surproductions provoquées par des phénomènes atmosphériques. Les tarifs ferroviaires s'étaient élevés. La concurrence était devenue plus grande sur les marchés mondiaux de la part des pays possédant une main-d'œuvre bon marché ou des terres moins exploitées. Une grande expansion de la production avait eu lieu pendant la guerre par la mise en culture de terres qui ne pouvaient être travaillées profitablement dans des conditions normales. Leur exploitation continuait à aggraver la situation. Les impôts locaux avaient été doublés et même, dans certains cas, triplés. Les animaux de labour avaient été constamment remplacés par des inventions mécaniques causant ainsi un déclin dans la consommation des produits de ferme. Enfin, bien d'autres causes avaient encore contribué à la dépression. Le résultat en a été que l'agriculture n'a pu se maintenir au même niveau de prospérité que les autres industries.

Etant donnée la multiplicité des causes de la dépression et le fait que l'agriculture n'était pas une industrie unique, mais un ensemble d'industries, on se trouvait en présence non pas d'un seul problème mais de nombreux problèmes. On ne saurait donc appliquer un plan simple ou un remède unique. Certaines des forces qui travaillaient contre l'agriculture pouvaient être grandement mitigées par l'amélioration des transports fluviaux

et par un rajustement des tarifs douaniers dans un sens plus favorable aux fermiers; d'autres, par une politique de production plus rationnelle; d'autres encore, par l'amélioration du système d'écoulement des produits agricoles. Des droits sur l'importation des produits agricoles étrangers, qui donneraient aux fermiers une compensation pour leur prix de revient et leur niveau de vie plus élevés que ceux de leurs concurrents étrangers, non seulement les protégeraient sur les marchés intérieurs, mais les encourageaient encore à diversifier leurs récoltes, ce qui les rendrait plus indépendants des marchés d'exportation. La grande expansion de la production étrangère rend la concurrence sur les marchés mondiaux bien difficile. Il semble donc tout naturel que le fermier américain, handicapé sur les marchés étrangers par la concurrence des pays plus jeunes et en voie d'expansion, demande que l'accès de ses marchés intérieurs soit réglementé en tenant compte de la différence dans les prix de revient.

La multiplicité des causes de la dépression agraire, remarquait M. Hoover dans son message, lui avait fait penser depuis longtemps que la solution ne pouvait consister que dans la création d'un grand organisme pourvu d'autorité et de ressources suffisantes pour ressoudre chaque problème séparément, suivant les difficultés concrètes et spécifiques qu'il pouvait présenter. La création d'un pareil organisme, d'un Federal Farm Board, servirait à transférer immédiatement le problème agricole

du domaine de la politique dans celui de l'économie.

Le Federal Farm Board réorganisera le système d'écoulement des produits du sol suivant des principes plus sains, plus stables et plus économiques. Il devra être muni de ressources pour être à même d'aider dans la constitution et le fonctionnement d'organismes appartenant aux fermiers et contrôlés par eux; il devra posséder un fonds de roulement suffisant pour effectuer des avances contre des marchandises entreposées dans des magasins généraux et assurer les besoins financiers des sociétés qui seraient constituées par des organismes de distribution des fermiers en vue d'achats et de ventes organisés des excédents qui pourraient provenir des récoltes surabondantes; d'une façon générale, le Farm Board s'efforcera à éliminer tout gaspillage qui existe dans les méthodes de vente et de distribution actuelles.

Cependant, certains principes fondamentaux devront être observés dans toutes ces activités, afin de ne pas porter atteinte à la liberté des fermiers et de la nation tout entière par la domination bureaucratique et l'ingérence gouvernementale. On ne doit pas mettre en danger l'initiative. Il ne doit y avoir non plus aucun prélèvement, aucun impôt sur les fermiers. M. Hoover faisait ici allusion à « l'equalization fee ».

Le mouvement agraire le plus progressif, note M. Hoover, a été celui de la constitution d'organismes de vente des produits, organismes appartenant aux fermiers, qui comptent actuellement près de deux millions de mem-

bres et qui distribuent annuellement presque pour \$ 2. 500.000.000 de produits des fermes. Ces organismes ont acquis une expérience dans presque toutes les branches de l'industrie agricole et peuvent servir de base importante pour la formation de nouvelles organisations. De cette manière, le gouvernement ne s'ingérerait pas dans les affaires de l'agriculture. On ne peut, en un seul jour, porter remède aux difficultés des fermiers; elles ne peuvent pas être aplanies par le gouvernement fédéral tout seul. Mais on peut aider les fermiers et leurs organisations dans leur lutte pour surmonter et vaincre ces difficultés. Tout effort de cette nature est une expérimentation et l'expérience montrera le chemin qu'il faudra suivre dans l'avenir.

Le projet gouvernemental de la constitution d'un Farm Board ne recevait que peu de faveur dans les milieux agraires. Ils désiraient des solutions plus énergiques, pouvant leur assurer une véritable péréquation des tarifs douaniers. Etant exportateurs, ils ne pouvaient se contenter d'un relèvement des droits d'entrée sur quelques produits agricoles d'importance secondaire et n'appartenant pas aux grandes récoltes d'exportation dont le sort dominait tout le problème.

Ne se tenant pas pour battus par la défaite du projet de « l'équalization fee », les milieux agricoles s'attachèrent à modifier le plan de la création du Farm Board par l'introduction d'amendements qui, sous une autre forme, revenaient aux idées fondamentales du McNary Hau-

genism. Si le projet de loi sur la constitution du Federal Farm Board, déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants, suivait strictement les lignes générales exposées dans le message présidentiel, celui déposé au Sénat par le sénateur McNary, Président de la Commissions agricole sénatoriale, en différerait par l'introduction d'une clause spéciale, la clause des certificats d'exportation.

L'introduction dans le projet de loi sénatorial du Farm Board de la Section 10, contenant la « Debenture Clause », n'était pas une modification sans importance. Elle changeait, au contraire, radicalement la portée de la législation proposée — législation essentiellement destinée à améliorer les méthodes d'écoulement des produits agricoles — et en faisait une loi de valorisation directe de la production.

La « Debenture Clause » autorisait le Farm Board, chaque fois que celui-ci le jugerait désirable, à demander au Ministre des Finances de remettre à l'exportateur un bon négociable. Le taux qui devait servir de base pour le calcul du montant du certificat était fixé à la moitié du droit de douane pour l'importation de la même marchandise ; aucun droit d'entrée n'existant pour le coton, le taux du certificat pour ce produit était fixé à deux cents par livre. Le projet désignait les porcs, le bétail, le blé, le coton, le maïs, le riz et le tabac comme étant les marchandises pour lesquelles des certificats d'exportation pourraient être émis. D'autres denrées agricoles

qui auraient été produites en quantités dépassant les besoins intérieurs pouvaient être ajoutées à cette liste par décret présidentiel, s'il devait être établi par la suite que leur coût de production aux Etats-Unis était supérieur à celui des pays étrangers concurrents. Les certificats d'exportation devaient être négociables et étaient recevables, dans le délai d'un an à partir de leur date d'émission, en paiement des droits de douane sur tout articles importés.

Le Président Hoover s'opposa énergiquement à l'insertion dans le projet de loi de constitution du Farm Board de la clause des bons d'exportation. Dans une lettre adressée au sénateur McNary et accompagnée d'un memorandum préparé par le Secrétaire du Commerce, il énumérait 10 points dans ce plan qui lui paraissaient vulnérables. A la demande du Président, le Secrétaire de la Trésorerie et le Secrétaire de l'Agriculture écrivirent également des lettres officielles à M. McNary, en sa qualité de Président de la Commission sénatoriale de l'Agriculture, pour critiquer le projet des certificats d'exportation. Le contenu de toutes ces critiques peut être résumé comme suit :

Le but que se proposait d'atteindre le projet des certificats d'exportation était celui de raréfier l'offre des produits agricoles à l'intérieur du pays en stimulant leur exportation. Le prix payé à l'exportateur serait le prix mondial majoré de la moitié du droit d'entrée sur le même produit. Ainsi, dans le cas du blé, pour lequel le

droit d'entrée était égal à 42 cents par boisseau, la prime à l'exportation serait de 21 cents par boisseau. Les auteurs du projet prévoyaient que le prix intérieur excéderait aussitôt de 21 cents celui du marché mondial et qu'une plus grande quantité de blé exporté servirait à diminuer l'offre à l'intérieur du pays, ce qui aiderait à en soutenir le prix. Mais l'accroissement de l'exportation résulterait dans une nouvelle dépression des prix mondiaux, ce qui amènerait une réduction proportionnelle du prix touché par les fermiers, le montant de la prime à l'exportation ne venant que se superposer au prix mondial. Le projet servirait ainsi à relever les prix à l'intérieur du pays et à les faire baisser à l'extérieur. Comme la production augmenterait sous l'effet des prix intérieurs plus élevés, le bénéfice provenant de la prime aurait une tendance constante à disparaître. L'accroissement de la surproduction détruirait l'efficacité du plan lui-même, en diminuant le prix touché par les fermiers; elle déterminerait sa révocation, qui laisserait l'agriculture dans un état de surproduction bien plus grave qu'auparavant. Certains pays avaient déjà eu recours au mécanisme des certificats d'exportation et son application avait toujours servi à augmenter la production.

Il est vrai, qu'en reconnaissant le danger d'un accroissement de la surproduction, le projet de loi prévoyait la possibilité d'une diminution progressive de la prime et même de sa suppression pure et simple, si l'acréage devait s'accroître de 15 %. Mais cette élasticité de la prime

ne commencerait à jouer que lorsque le mal aurait déjà été accompli et, après la suppression de la prime, les fermiers se trouveraient dans une situation encore plus difficile que celle que l'on désirait soulager. Le plan ne prévoyait d'ailleurs aucun moyen pour faire varier l'importance de la prime avec les changements qui pourraient intervenir dans les prix mondiaux. Ainsi, même si le prix mondial devait, pour une raison ou pour une autre, se relever sensiblement pour un produit agricole bénéficiant de la prime, le prix intérieur resterait toujours supérieur, de la même différence, au prix mondial, ce qui ne servirait qu'à stimuler encore davantage la production. Par conséquent, l'idée centrale du projet qui cherchait à relever les prix intérieurs pour les produits agricoles et s'efforçait à se débarrasser des excédents en les dirigeant sur les marchés mondiaux aux frais du gouvernement, ne saurait être atteinte par le mécanisme des certificats d'exportation, qui contenait des éléments devant amener la destruction du but qu'il se proposait d'atteindre.

Le système des certificats d'exportation, malgré ses apparences distinctes, ne serait pas en réalité différent d'un système de paiement direct de primes d'exportation en espèces. La méthode directe aurait même des avantages au point de vue de la technique financière et fiscale. Tout au moins, le fermier toucherait-il alors le montant intégral de la prime, tandis que le certificat se négocierait forcément au-dessous de sa valeur nominale

pour que les importateurs puissent trouver un avantage en vue de leur utilisation en paiement des droits d'entrée. Une prime à l'exportation ne saurait être justifiée que si elle se propose à encourager la production nationale pour que le pays puisse se suffire à lui-même économiquement, et c'était là l'erreur fondamentale de ce projet. Une pareille prime ne peut s'appliquer à un pays qui produit déjà davantage qu'il ne consomme. Ce système pourrait même servir à encourager tout particulièrement, au détriment des autres cultures, celles dont les produits feraient l'objet des certificats d'exportation, c'est-à-dire, justement les cultures qui souffriraient plus que les autres de la surproduction. Enfin, les primes à l'exportation étaient reconnues par la plupart des nations comme des procédés de dumping. Ces pays ne manqueraient pas de prendre des mesures de protection qui annuleraient l'effet des bons d'exportation.

CHAPITRE III

L'EXPÉRIENCE DE L'AGRICULTURAL MARKETING ACT

Après une énergique résistance, le Sénat, cédant au désir du Président, accepta d'éliminer du projet de loi du Farm Board la clause des certificats d'exportation. Le 15 juin, le Président signa la loi qui reçut le nom officiel d'Agricultural Marketing Act.

L'objet de l'Agricultural Marketing Act a été défini dans son exposé des motifs comme cherchant à placer « l'industrie de l'agriculture sur une base d'égalité économique avec les autres industries ».

La loi instituait un Federal Farm Board composé de huit membres, avec le Secrétaire de l'Agriculture comme membre d'office. Le Board était autorisé, au fur et à mesure des circonstances qui pouvaient se produire, à désigner les produits agricoles auxquels son administration devait s'appliquer. Le Board était également autorisé à demander aux associations coopératives, distribuant un produit agricole quelconque, de constituer une Commission consultative pour ce produit. Ces commis-

sions consultatives devaient chacune être connues par le nom du produit de leur compétence : ainsi, par exemple, « la Commission consultative pour le Coton ».

La Section 5 de la loi définissait les pouvoirs spéciaux du Farm Board qui étaient les suivants ⁽¹⁾ :

1° Contribuer à l'éducation dans les principes et la pratique de la distribution coopérative des produits agricoles et des denrées alimentaires auxquelles ils servent de matière première.

2° Encourager l'organisation et le développement d'associations coopératives et l'amélioration des méthodes coopératives.

3° Etudier les conditions de surproduction des produits agricoles et donner des avis sur les moyens d'empêcher une telle surproduction.

4° Procéder aux études et préparer et publier des rapports sur les questions suivantes : utilisation des terres pour les besoins de l'agriculture; réduction de l'acréage des terres marginales non profitables; méthodes d'expansion des marchés intérieurs et étrangers pour les produits agricoles et denrées alimentaires; méthodes de développement de sous-produits et de nouveaux usages pour des produits agricoles; conditions de transport et leurs effets sur la distribution des produits agricoles.

La Section 6 de la loi prévoyait la constitution d'un

(1) *Finan. Chron.*, 22 juin 1929, p. 4092.

fonds de roulement de \$ 500.000.000 pour être administré par le Board.

Le mécanisme prévu par l'Agricultural Marketing Act, en dehors du Federal Farm Board et des commissions consultatives, se complétait par des corporations de stabilisation. C'étaient ces dernières auxquelles était dévolu le rôle actif de contrôle ou de stabilisation du marché d'un produit agricole déterminé. Elles étaient des organismes de secours d'urgence. La constitution même d'une corporation de stabilisation pour un produit agricole ne pouvait être qu'un signe d'un état de détresse et de la nécessité de mesures extraordinaires de sauvetage. Lorsque la commission consultative compétente reconnaissait cette nécessité, elle devait demander au Farm Board de conférer le statut d'une corporation de stabilisation à une société anonyme constituée par des associations coopératives se spécialisant dans ce produit et contrôlée par elles. La corporation de stabilisation devait recevoir des avances du fonds de roulement du Farm Board pour lui permettre d'opérer directement sur le marché du produit en question.

Dans un discours, prononcé le 30 juillet 1929 devant l'Institut Américain de Coopération (2), M. Alexandre Legge, le premier Président du Farm Board, indiqua le programme d'action que celui-ci se proposait de suivre. Il souligna que le but principal du Board consisterait à étendre et à fortifier le mouvement coopératif et qu'il

(2) *Financial Chronicle*, 3 août 1929, p. 739.

envisageait sa tâche comme devant être un travail constructif de longue haleine.

La partie la plus importante de ce discours-programme du Président du Farm Board était celle dans laquelle il s'agissait de la politique des prix.

« Il existe beaucoup de personnes », dit M. Legge, « qui pensent que les activités du Board doivent tendre à relever arbitrairement le niveau des prix des produits agricoles. Le Board ne peut pas relever les prix arbitrairement. Les prix, ainsi que cela a été dit fréquemment, sont déterminés par les conditions économiques fondamentales, par la demande pour une marchandise, par sa quantité disponible et par la façon dont elle est offerte sur le marché. Ce que le Board espère pouvoir arriver à faire, c'est d'aider les fermiers à se mettre davantage en mesure de traiter avec d'autres groupes sur les marchés de la nation et du monde. »

En ce qui concernait plus spécialement les opérations dites de stabilisation, M. Legge soulignait dans son discours qu'aucune des activités du Farm Board ne tendrait à une fixation artificielle de prix. Dans une lettre, datée du 8 octobre 1929 ⁽³⁾, adressée au sénateur McNary, Président de la Commission sénatoriale de l'Agriculture, — lettre lue et approuvée par les autres membres du comité directeur du Farm Board — M. Legge exposa plus en détail les vues du Board sur l'activité éventuelle dans ce domaine, qui pouvait être considérée à juste

(3) *Financial Chronicle*, 12 octobre 1929, p. 2329.

titre comme étant parmi les attributions les plus dangereuses du Farm Board.

« Les opérations de stabilisation », écrivait M. Legge, « ainsi que nous les concevons, se divisent en deux groupes assez distincts. Le premier est constitué par ce qu'on pourrait appeler les opérations normales du Board. Toute mesure prise pour accroître l'efficacité des organisations coopératives se spécialisant dans n'importe quel produit ou pour fortifier leur situation financière, pour centraliser ou coordonner leurs activités, est en soi une opération de stabilisation. Nous espérons que cette activité sera, dans la majorité des cas, la seule dont on aura besoin.

« La seconde forme de stabilisation sera constituée par des opérations qu'on pourrait appeler extraordinaires ou de secours et qui consisteront, en raison de l'existence d'un excédent important d'un produit donné, en des achats et retraits du marché d'une partie considérable de l'excédent de façon à alléger sa pression sur le marché, dans l'espoir qu'une occasion plus favorable se présentera pour en disposer. »

Les premiers mois de l'existence du Farm Board se passèrent dans le calme. Le premier prêt consenti par lui sur son fonds de roulement fut une avance de \$ 300.000, en date du 8 août 1929, à un groupe d'associations coopératives de Floride, pour combattre la détérioration de leurs produits par la « mouche méditerranéenne ». D'autres avances furent successivement

accordées par le Farm Board. Fournissant les détails demandés par la Commission sénatoriale de l'Agriculture, M. Legge, dans une lettre du début d'octobre 1929, adressée au sénateur McNary, indiquait que le Farm Board avait reçu des demandes de prêts pour un total de 70.000.000, sur lesquels \$ 57.000.000 avaient été accordés (4). Le prêt individuel le plus important, sous la forme d'une avance sur marchandises, avait été consenti à la Bourse Américaine des Planteurs de Coton, comptant treize associations affiliées, à laquelle un crédit fut ouvert jusqu'à concurrence de \$ 20.000.000. D'autres crédits, très variables en importance, avaient été ouverts à des associations coopératives se spécialisant dans les produits agricoles les plus divers. Un certain nombre d'associations coopératives s'étaient adressées au Board simplement pour lui demander des conseils en vue d'une meilleure organisation.

En dehors de telles mesures de soutien financier et administratif du mouvement coopératif, le Farm Board s'était attaché à prévenir ou à remédier à ce qu'on pouvait considérer comme des dépressions injustifiées des prix des grands produits agricoles. Une première intervention de cette nature remonte au début d'août 1929, lorsqu'une baisse sensible s'était produite sur le marché du blé. A deux reprises, le 3 et le 7 août, le Board adressa des avertissements aux fermiers de ralentir leurs expéditions de blé sur le marché. Ces avertissements paru-

(4) *Financial Chronicle*, 12 octobre 1929, p. 2327.

rent produire l'effet voulu, car les livraisons se ralentirent considérablement et le déclin des prix s'arrêta. Vers la fin du même mois, le Board exprima son approbation de l'intention des coopératives de ne pas vendre leur blé et d'attendre un relèvement des prix, la situation du marché mondial du blé paraissant alors être favorable.

C'est dans ce domaine étroit et inoffensif que se serait, sans doute, développée l'activité du Farm Board si n'avait éclaté, peu après sa constitution, une crise économique qui provoqua l'effondrement des prix des produits agricoles que l'objet même du Farm Board était, au contraire, de rendre plus stables, sinon plus hauts.

Le Board essaya d'intervenir dès le début pour arrêter la chute brusque des prix. A la suite de la panique qui avait éclaté le 24 octobre au marché des valeurs de Wall Street, le prix du blé tomba de 10 cents par boisseau dans la seule séance de ce jour. Cette baisse ne parut être due qu'à l'effet d'une panique passagère, les conditions de l'offre et de la demande sur le marché du blé semblant indiquer des niveaux plus élevés. La situation paraissait dicter la nécessité de mesures d'urgence. Une baisse importante des prix du blé et du coton pouvait avoir des suites néfastes non seulement pour les fermiers, mais aussi pour la situation économique générale. En conséquence, le 26 octobre, le Board prit la décision d'offrir aux associations coopératives des avances sur le blé et sur le coton jusqu'à concurrence

de certains montants déterminés et basés sur les prix de la clôture de la veille. Il espérait pouvoir écarter ainsi le danger d'une nouvelle baisse au-dessous de ces cours.

Cette mesure parut tout d'abord suffire et produire l'effet désiré. Le prix du blé remonta sensiblement vers la fin du mois et un déclin qui se produisit vers la mi-novembre et qui coïncida avec une rechute du marché des valeurs fut suivi d'une nouvelle reprise.

La politique des avances jusqu'à concurrence d'une certaine valeur fut adoptée non seulement en raison de l'existence de circonstances qui semblaient justifier des mesures extraordinaires, mais également à la suite d'une analyse sérieuse de la situation mondiale du blé basée sur les meilleures sources de renseignements. La récolte mondiale de 1929 avait été relativement mauvaise. On estimait qu'elle serait de 500 millions de boisseaux inférieure à la grande récolte de 1928. Bien que les reports dans les pays exportateurs aient été importants, on s'attendait à ce que la demande des pays importateurs européens soit considérable. Non seulement le Ministère de l'Agriculture des Etats-Unis et le Farm Board, mais un grand nombre de spécialistes américains et étrangers du commerce des grains escomptaient des prix plus élevés. Les événements qui suivirent devaient démontrer que cette attitude optimiste avait été erronée. On ne pouvait évidemment pas prévoir l'étendue et l'acuité de la crise de 1929, mais, d'autre part, certains facteurs spéciaux avaient été mal estimés. Les re-

ports européens de blé ont été encore plus importants qu'on ne l'avait pensé; l'excellente récolte européenne de blé et d'autres céréales avait permis de réduire les importations de blé; certains pays européens avaient pris des mesures spéciales pour réduire ces importations, tandis que certains autres tentaient même d'encourager l'exportation du blé. Par ailleurs, la guerre civile et la dépréciation de l'argent-métal avaient réduit les importations de la Chine, tandis que, dans le cas de l'Argentine, il était devenu apparent qu'elle pouvait exporter beaucoup plus de blé que ne le laissait supposer la sous-estimation de sa récolte de 1928. Il s'ensuivit une contraction extraordinaire et imprévue dans les achats de blé pour l'importation. Ainsi, tandis que la récolte mondiale de blé avait été inférieure de 500 millions de boisseaux à celle de 1928, le commerce international de blé n'avait perdu que 300 millions de boisseaux et le report mondial n'avait diminué que de 100 millions de boisseaux entre le 1^{er} juillet 1929 et le 1^{er} juillet 1930 (5).

La politique des avances se révéla bientôt comme insuffisante pour empêcher ou arrêter une nouvelle baisse des prix. La gravité de cette baisse alarma à juste titre tous les fermiers. La crise boursière avait déjà durement éprouvé l'optimisme du pays et projeté une ombre noire sur toute l'économie nationale. Sans prévoir encore le développement qu'allaient prendre les événements, on sentait instinctivement qu'un ressort important était

(5) Voir le Premier Rapport Annuel du Federal Farm Board, présenté au Congrès le 4 décembre 1930.

cassé dans le mécanisme économique. Le malaise et l'impatience grandissaient au fur et à mesure que s'écoulaient les semaines et les mois, sans que rien ne vienne rétablir la situation. Les fermiers surtout s'impatientaient ne pouvant comprendre pourquoi cette nouvelle et puissante institution, qu'on avait créée avec tant d'éclat spécialement pour leur venir en aide, tardait à intervenir d'une façon décisive.

Le mécontentement des fermiers se traduisit au Sénat par des attaques violentes contre le Farm Board et son président, de la part des sénateurs représentant les états du Sud, producteur du coton. Ainsi, une véritable tempête se déchaîna à propos d'un incident relativement insignifiant. Interviewant M. Legge, le 30 janvier 1930, au sujet de la création d'un vaste organisme national pour la vente du coton qui devait coordonner l'activité de toutes les associations coopératives pour la distribution de ce produit, les journalistes lui avaient demandé des précisions sur ce projet. Certains journaux avaient prétendu que cet organisme achèterait des quantités importantes de coton qui seraient retirées du marché pour favoriser le relèvement du prix de cette matière première qui pourrait ainsi monter entre \$ 10 et \$ 25 par balle. Les journalistes qui désiraient vérifier ces bruits posèrent maladroitement la question, en demandant à M. Legge s'il était exact que le Farm Board, ou d'organisme central qui allait être créé, achèterait plusieurs millions de balles de coton à \$ 20 ou \$ 25 au-dessus du

prix du marché. M. Legge répondit que le Farm Board ne ferait rien d'aussi ridicule. Ces paroles, rapportées par la presse, furent immédiatement exploitées par les baissiers professionnels du marché du coton qui s'en servirent pour déprimer les prix. Le lendemain de cet interview, le Farm Board et son président furent violemment pris à partie au Sénat. Le sénateur Harris, démocrate de l'Etat de Georgie, déclarait que le Farm Board avait été bien plutôt une malédiction qu'un secours pour les planteurs de coton. Plusieurs autres sénateurs courroucés accablèrent M. Legge de reproches véhéments pour n'avoir pas encore procédé à l'organisation d'une corporation de stabilisation du coton et pour sa réponse imprudente lors de l'interview de la veille qui aurait fait subir aux planteurs une nouvelle perte de \$ 50.000.000 ⁽⁶⁾. C'est, peut-être, sous l'influence de la pression qui s'exerçait ainsi sur lui que, quelques jours plus tard, le 3 février, lorsque le prix de l'échéance de mars sur le marché à terme du coton tomba à 15,96 par livre (c'est-à-dire, au-dessous de 16 cents qui constituaient le prix de base auquel le Farm Board consentait des avances aux associations coopératives), le Farm Board, pour soutenir le marché, annonça que ce prix de base restait inchangé. Des arrangements furent faits, en outre, aux termes desquels les opérations sur le marché du coton des diverses associations coopératives de coton devaient dorénavant être dirigées par l'Association Coo-

(6) *Financial Chronicle*, 8 février 1930, pp. 906 et suiv.

pérative Américaine du Coton avec désignation d'une seule maison de courtiers auprès de la Bourse du Coton de New-York pour conduire ces opérations. L'annonce de ces mesures fut suivie d'une vive reprise des cours.

Poussé par les événements, le Farm Board glissa désormais de plus en plus vers une politique de soutien artificiel des prix. En présence de leur baisse continue qui, par moments, devenait particulièrement aiguë, en revêtant même un caractère de panique, le Farm Board décida, le 11 février 1930, d'homologuer la création de la Corporation de Stabilisation des Céréales constituée par les associations coopératives et de lui ouvrir sur le fonds de roulement du Farm Board un crédit initial de \$ 10.000.000. Ce nouvel organisme devait être distinct de la Farmers' National Grain Corporation constituée par le Farm Board dès le début de son entrée en fonctions et dont le but essentiel était non pas un effort de soutien des prix des céréales, mais la centralisation de leur distribution coopérative. Dans les quelques semaines qui précédèrent la constitution de la Corporation de Stabilisation, la Farmers' National Grain Corporation qui avait un capital de 20.000.000, avait acheté plus de deux millions de boisseaux de blé pour protéger les avances sur le blé accordées par le Farm Board aux coopératives des fermiers et dont le total excédait \$ 10.000.0000 (7). Les opérations de soutien des prix avaient ainsi un but commercial en se proposant de sauvegarder la valeur du gage

(7) *Financial Chronicle*, 15 février 1930, p. 1056.

du Farm Board, tandis que les opérations dans lesquelles allait se lancer la Corporation de Stabilisation nouvellement créée ne devaient pas porter ce caractère. Les opérations commencèrent immédiatement après sa constitution. Le 12 février, la Corporation pratiqua des achats de blé très importants sur les six grands marchés américains de ce produit. Ces achats marquèrent la première grande tentative de la part du Farm Board de soutien ou de « stabilisation » des prix.

Il n'avait été, ni dans l'esprit de la loi instituant le Farm Board, ni dans les intentions de ses dirigeants de favoriser une politique de soutien artificiel des prix. Le président du Board, M. Legge, grand homme d'affaires, dont la carrière tout entière avait été bâtie sur les principes consacrés de l'économie libérale, avait été opposé dès le début à toute tentative de stabilisation des prix. Homme de grande force de caractère et de courage moral considérable, il n'avait cédé finalement que devant une violente pression politique et avec le désir de préserver les cultivateurs et le reste du pays des conséquences qui auraient pu résulter d'un nouvel effondrement des prix.

La création d'une corporation de stabilisation du blé et ses opérations de soutien des prix précédèrent de plusieurs mois la première intervention similaire sur le marché du coton. Ce ne fut que le 6 juin 1930 que le Federal Farm Board annonça que la Commission Consultative du Coton avait reconnu un état d'urgence

nécessitant une opération de stabilisation. La commission conseilla la formation d'une Corporation de Stabilisation du Coton qui fut immédiatement constituée par les soins du Farm Board. Les achats de coton pratiqués par la corporation arrêterent la panique qui semblait devoir se déclencher, mais leur effet fut passager et les prix du coton, de même que ceux du blé, du même que ceux de toutes les autres matières premières et produits manufacturés, reprirent leur course sans cesse accélérée vers des niveaux de détresse. Les quantités importantes de blé et de coton achetées par les corporations de stabilisation et retirées du marché se dépréciaient rapidement, ce qui faisait grandir la perte du fonds de roulement dont les avances avaient servi à ces achats. Se sentant impuissant à arrêter cette baisse prolongée des prix et ne croyant pouvoir intervenir que dans des moments de panique pour empêcher des véritables catastrophes, le Farm Board résistait à la pression qui s'exerçait sur lui et qui gagnait en force au fur et à mesure que s'affaissaient les prix et que grandissait la misère des fermiers. Aux demandes d'intervention, M. Legge répondait qu'il s'agissait d'une baisse du niveau général des prix et non pas seulement des prix des grands produits agricoles. Mais les intéressés étaient peu disposés à accepter le bien fondé de ces vues.

Pendant plusieurs mois, le Farm Board réussit à s'opposer à toutes nouvelles demandes d'intervention. Ce ne fut que, le 13 novembre 1930, lorsqu'une nouvelle vague

de panique déferla sur le marché du blé, que la Grain Stabilization Corporation reçut l'ordre d'acheter. A la suite de ces nouveaux achats, on évaluait que le 20 novembre 1930, le Farm Board détenait en tout près de 110 millions de boisseaux de blé, soit 1/10 du stock américain, qui lui avaient coûté environ 100 millions de dollars. La valeur de ce stock du Farm Board était alors d'environ \$ 76.500.000, ce qui représentait une perte de \$ 23.500.000 (8).

Cette nouvelle opération de stabilisation ne signifiait pas un changement dans la politique du Farm Board de s'abstenir des interventions sur le marché. Mais un état de crise s'était produit à nouveau et menaçait de provoquer les pires calamités. La chute brusque des prix força les banques qui avaient fait des avances sur marchandises aux associations coopératives de blé d'exiger un remboursement partiel de leurs prêts. Ces demandes de remboursement étaient appelées à causer de nouvelles liquidations et une baisse renouvelée des prix. Simultanément, la baisse du prix du blé déterminait des annulations des ordres de farine passés aux minoteries, les acheteurs espérant obtenir des prix plus avantageux un peu plus tard. Ces ordres aux minoteries étaient équivalents à 100 millions de boisseaux de blé qui menaçaient d'être de nouveau jetés sur le marché en le démoralisant complètement.

La politique de soutien artificiel des prix, à laquelle le

(8) *Financial Chronicle*, 22 novembre 1930, p. 3297.

Farm Board eut à nouveau recours, ne pouvait pas continuer indéfiniment. L'aspect que commençait à prendre la crise mondiale rendait évidente la vanité de tous expédients pareils. Le 22 mars 1931, le Federal Farm Board publiait le communiqué suivant :

« Depuis le mois de novembre, la Grain Stabilization Corporation a fait des achats de blé en quantités suffisantes pour soutenir les prix intérieurs. Du fait de ces achats, nos prix ont été de 20 cents à 35 cents supérieurs à leur rapport normal aux prix du marché mondial. Cette politique avait été adoptée pour faire face à une crise extrêmement aiguë. Elle a rapporté aux cultivateurs du blé bien de millions de dollars et, en plus, des sommes supplémentaires importantes aux cultivateurs d'autres céréales. Les fermiers ont également bénéficié de la prévention de la menace d'un choc nouveau aux affaires en général.

« Les opérations de stabilisation sont des mesures de secours d'urgence et comportent de lourdes charges. La Grain Stabilization Corporation a acheté et achète des stocks très importants de blé. Elle ne peut acheter indéfiniment plus qu'elle ne vend ou s'abstenir indéfiniment de vendre ce qu'elle a acheté. Elle ne peut adopter comme politique constante d'acheter à des prix au-dessus du marché, de payer des droits de garde élevés et de vendre à perte. Les fermiers s'en rendent compte et ne lui demanderont pas de le faire. A la longue, cela ne serait guère dans l'intérêt des fermiers eux-mêmes...

« Nous devons déclarer, dès à présent, que le Federal Farm Board ne fera pas d'achats de stabilisation de blé revenant de la récolte 1931 ⁽⁹⁾ ».

L'annonce par le Farm Board qu'il s'abstiendrait bientôt de toutes opérations de stabilisation du blé, même en cas de nouvelle crise aiguë, jeta la consternation dans les milieux politiques. On parla de convoquer le Congrès en session extraordinaire pour passer de nouvelles mesures législatives d'aide à l'agriculture. De nombreux sénateurs mirent en avant les vieux projets des certificats d'exportation et de « l'equalization fee ». Leur ardeur fut cependant quelque peu refroidie par la reconnaissance du fait que de pareilles mesures se heurteraient à l'inexistence presque absolue des marchés d'exportation pour les produits agricoles.

Lorsqu'en conformité avec la décision annoncée, le Board abandonna pour toujours ses opérations sur les marchés à terme du blé à la clôture du 22 mai 1931, dernier jour pour transactions à terme en blé de la récolte de 1930, on estimait qu'il était en possession de plus de 200 millions de boisseaux. La perte du fonds de roulement s'élevait à \$ 90.000.000 à laquelle devaient venir s'ajouter des frais de garde d'environ quatre millions de dollars par mois. Les opérations de stabilisation du prix du coton s'étaient aussi terminées avec une perte considérable qui se chiffrait par \$ 50.000.000, la corporation qui avait été organisée par le Board étant

(9) *Financial Chronicle*, 28 mars 1931, p. 2306.

restée en possession de 1.300.000 balles dont les frais de garde représentaient aussi plusieurs millions de dollars par mois ⁽¹⁰⁾.

Avant encore d'avoir abandonné définitivement ses tentatives de stabilisation, le Farm Board avait cherché à se défaire de ses stocks accumulés de blé et de coton. Il avait profité de quelques périodes de fermeté des marchés pour des liquidations de ses stocks. Chaque fois de telles ventes étaient suivies de critiques virulentes des milieux agraires et de violentes attaques politiques. Comme toujours, l'idée du dumping étranger eut le plus de faveur et le Farm Board reçut de multiples conseils de vente de ses stocks à l'étranger ou même de leur donation aux populations frappées par la famine, comme celle de la Chine. Mais le Farm Board ne disposait ni de l'autorité juridique nécessaire pour faire des donations, ni de moyens indispensables pour accorder des crédits à long terme exigés par tous les acheteurs éventuels étrangers. Déjà, une grande partie du fonds de roulement était engloutie par les stocks accumulés et ne pouvait plus se renouveler. Elle représentait, au contraire, un actif à la fois « gelé » et déprécié. Cependant, malgré les difficultés évidentes de la situation, le Farm Board s'efforça de vendre une partie de ses stocks à l'étranger, mais ses efforts n'aboutirent qu'à des résultats bien peu satisfaisants. On eût même recours au troc direct. Ainsi, le 21 août 1931, la Grain Stabilization

(10) *Financial Chronicle*, 6 juin 1931, p. 4162.

Corporation échangeait 25 millions de boisseaux de blé contre 1.050.000 sacs de café brésilien. Pour rendre cet échange possible, la Corporation a dû s'engager à ce que le café ne soit pas offert à la consommation pendant plus d'un an, afin de se conformer à la réglementation des exportations du café par le gouvernement du Brésil.

Cette opération fut suivie au début de septembre par une vente de 15 millions de boisseaux à la Chine pour être distribués à la population de la région du Yangtse frappée de famine. Le gouvernement chinois s'engagea à payer en trois versements annuels successifs et égaux, à la fin de 1934, 1935 et 1936.

Quelques mois plus tard, en mars 1932, 40 millions de boisseaux du blé du Farm Board furent mis par le Congrès à la disposition de la Croix-Rouge Américaine pour la nourriture de personnes réduites à la misère. Ce blé devait aussi servir pour la nourriture du bétail dans les régions souffrant des dégâts d'une grave sécheresse qui avait ravagé certains états au cours de l'été de 1931. La mesure fut votée malgré l'opposition du Farm Board qu'elle privait ainsi définitivement de la possibilité de récupérer la partie correspondante du fonds de roulement.

Des négociations furent poursuivies avec l'Allemagne pour l'achat d'une quantité considérable de blé, mais elles progressaient péniblement. Il s'agissait d'accorder à l'Allemagne de très longs crédits pour pouvoir arracher cette affaire à la concurrence du Canada, des Soviets et de l'Argentine, et une résistance considérable

était opposée, d'autre part, à ce projet par divers milieux allemands. Finalement, l'Allemagne put acheter, en septembre 1931, 7.200.000 boisseaux. Devant les difficultés des négociations indirectes avec des agents plus ou moins responsables, George S. Milnor, Président de la Grain Stabilization Corporation, se transforma en commis-voyageur international et s'embarqua pour l'Europe en mars 1932. Si son voyage devait être couronné de succès, il était décidé qu'il serait suivi d'une tournée d'un représentant de la Corporation de Stabilisation du Coton qui, elle aussi, cherchait des débouchés pour ses stocks et ceux des associations coopératives.

Le Congrès décida, d'autre part, que 45 millions de boisseaux de blé, en plus des quarante millions de boisseaux précédemment affectés au même usage, ainsi que 500.000 balles de coton, seraient mis à la disposition de la Croix-Rouge Américaine pour distribuer du pain et des vêtements aux nécessiteux. Vers le milieu du mois de juillet, la Grain Stabilization Corporation ne possédait plus qu'un report de 28 millions de boisseaux de blé, soit l'équivalent d'une consommation américaine moyenne de trois semaines seulement. La Cotton Stabilization Corporation détenait alors 1.300.000 balles, sur lesquelles 500.000 balles devaient être utilisées par la Croix-Rouge, tandis qu'on espérait que 650.000 balles seraient vendues au cours de l'année suivante, ne laissant ainsi au 31 juillet 1933, lorsque commencerait une

nouvelle campagne, qu'un report de 150.000 balles. Aux 1.300.000 balles possédées par la Corporation de Stabilisation du Coton s'ajouteraient deux millions de balles détenues par les associations coopératives, financées, en partie, par le Farm Board et dont la valeur, aux cours auxquels était tombé le coton, était sensiblement inférieure au montant des avances.

L'agonie du Farm Board devenait évidente. Des voix de plus en plus nombreuses et impatientes réclamaient avec insistance son abolition. Un projet de loi fut introduit à cet effet au début de mars par le sénateur démocrate Byrnes de South Carolina. D'autres membres du Congrès préféraient instituer d'abord une enquête sénatoriale des activités du Farm Board. Ils estimaient qu'il était injuste de demander son abolition avant d'avoir entendu les dirigeants des organisations agraires et appris leurs désirs. Le 11 avril, le Sénat passait une résolution adoptant le principe d'une telle enquête.

Il faut noter, du reste, que même parmi les fermiers le Farm Board était loin de jouir d'une grande considération. La chute continue des prix ne pouvait que nuire à son prestige. La politique du Farm Board avait également éveillé des luttes intestines dans le mouvement coopératif lui-même. De nombreuses associations coopératives qui n'approuvaient pas les méthodes d'organisation préconisées par le Farm Board, se refusèrent d'adhérer aux organismes qu'il avait créés, restant ainsi en dehors, non seulement de sa sphère d'influence, mais

aussi de l'aide financière qu'il pouvait leur offrir. D'autres organisations agraires rivales, telles que la Farmers' Union, se dressèrent aussi contre le Farm Board pour avoir favorisé le mouvement coopératif au lieu d'épouser leur propre cause. A une réunion tenue le 31 décembre 1930, à Dallas (Texas), les représentants de la Farmers' Union de Texas et de la Farmers, Marketing Association of America n'hésitèrent pas, après des discours pleins de violence à exiger la démission immédiate de M. Legge, ainsi que celle du directeur de la Corporation du Coton contrôlée par le Farm Board. Un véritable souffle révolutionnaire animait cette réunion. Un fermier du Comté de Dallas, J. B. Preston, qui avait été menacé de vente forcée par la Federal Land Bank pour défaut de paiement, la couvrit d'invectives et s'écria que si les conditions agricoles ne devaient pas s'améliorer, il était prêt à épauler son fusil. John A. Simpson, le président national de la Farmers' Union, qui avait prononcé un grand discours contre M. Legge à la réunion de l'avant-veille, déclara qu'il y avait d'autres hommes qui partageaient ces sentiments. M. Preston affirma qu'ils se comptaient par millions.

Mais la liquidation définitive du Farm Board ne devait être faite que par la nouvelle Administration démocrate qui vint au pouvoir le 4 mars 1933. Le 6 mars, c'est-à-dire, deux jours après son entrée à la Maison Blanche, M. Roosevelt envoyait au Sénat la nomination de Henry Morgenthau, Jr. au poste de Président du Farm Board, nomination que le Sénat ratifiait le jour même.

Dès le début de son entrée en fonctions, M. Morgenthau annonça une refonte complète du Farm Board. Pour bien marquer le changement de politique, le nom Farm Board, M. Morgenthau souligna surtout, confirmant ce qui avait déjà été annoncé par M. Roosevelt lui-même, que le gouvernement entendait se retirer au plus vite de toutes opérations en blé et en coton et que le restant des stocks allait être liquidé sans retard et avec toute la rapidité compatible avec l'état du marché. Quelques semaines plus tard, il pouvait annoncer que cette liquidation était terminée.

D'après les estimations de M. Morgenthau, les pertes totales du Farm Board, du fait de ses opérations de stabilisation, ainsi que de ses autres activités durant l'administration Hoover, s'élevaient à \$ 360.000.000 ⁽¹¹⁾. L'énormité de cette perte paraît elle-même comporter une condamnation définitive de l'expérience du Farm Board dans le domaine de la stabilisation et du soutien des prix. A cet argument vient s'ajouter encore celui, peut-être encore plus décisif, que ces opérations se sont montrées impuissantes à prévenir ou à rendre moins violent l'effondrement des prix des produits agricoles.

Cependant, si la fragilité et l'insuffisance d'une institution comme le Farm Board n'est que trop évidente en tant qu'instrument de lutte contre une baisse de prix provoquée par une sévère crise économique, il convient

(11) *Financial Chronicle*, 25 mars 1933, p. 1997.

de se demander si cette constatation suffit pour en condamner le principe.

Malgré ses résultats à première vue décevants et même désastreux, l'expérience du Farm Board paraît, dans certains de ses aspects, être plutôt encourageante. En dehors de l'éventualité d'une grave crise de surproduction, l'intervention d'un fonds central de stabilisation semble pouvoir réagir avec succès contre une dépression passagère des prix et, peut-être même, prévenir un commencement de crise plus profonde. Même en présence d'une crise générale particulièrement redoutable, comme celle qui s'est déclenchée en 1929, les achats des deux corporations de stabilisation contrôlées par le Farm Board avaient pu, à plusieurs reprises, surmonter des mouvements de panique qui s'étaient emparés des marchés et avaient permis aux fermiers d'écouler une partie considérable de leurs récoltes à des prix plus avantageux qu'ils n'auraient pu autrement obtenir. Toutes proportions gardées, on pourrait, peut-être, comparer l'action sur le marché d'un grand fonds de stabilisation au rôle, dans le domaine monétaire, d'une banque centrale. En temps normal, des opérations de stabilisation pourraient faire partie intégrante d'un mécanisme économique bien organisé. Les premières opérations du Farm Board paraissaient être pleinement justifiées au moment où elles avaient été entreprises et auraient pu se terminer avec succès s'il ne s'était alors agi que d'une dépression temporaire. La grande difficulté est ici de

pouvoir distinguer, dès le début, une dépression passagère d'une crise cyclique. Il n'est, peut-être, pas impossible, pour parer à l'éventualité de cette dernière, d'élaborer certaines règles de conduite pratique qui serviraient à empêcher l'organisme de stabilisation de prendre des engagements trop lourds et qui pourraient devenir dangereux s'il devait s'agir d'une crise profonde.

Lorsque M. Morgenthau annonça, en mars 1933, la prochaine dissolution de la Corporation de Stabilisation du Coton, M. E. F. Creekmore, son Président, cita les chiffres suivants en défense de la politique de stabilisation. La perte de la Corporation de Stabilisation du Coton s'élevait à \$ 94.000.000. Au cours de la campagne 1929-1930, elle avait acheté environ six millions de balles et avait réussi à maintenir les cours du marché à un prix d'environ 4 cents supérieur à celui qui aurait autrement été payé aux fermiers par livre de coton, ce qui constituait une différence en leur faveur de l'ordre de \$ 120.000.000. L'année suivante, affirmait-il, l'Association Américaine Coopérative de Coton, en retirant du marché des quantités importantes de coton, avait encore diminué les pertes des planteurs de 137.000.000 (12). Il est évidemment, plus difficile de mesurer si ces résultats favorables ne se sont pas retournés ultérieurement contre les fermiers eux-mêmes, du fait de la pression qu'exerçait sur le marché l'existence des stocks énormes

(12) *Financial Chronicle*, 25 mars 1933, p. 1997.

du Farm Board. Il est, sans doute, plus difficile encore d'évaluer les pertes que les opérations du Farm Board ont pu causer à la richesse et au revenu nationaux en affectant défavorablement la situation des industries de transformation des produits agricoles et surtout celle des commerçants et intermédiaires. Leur situation était menacée non seulement par la concurrence des associations coopératives financées par le Farm Board, c'est-à-dire par l'Etat, mais, encore et surtout, par l'incertitude que causait la possibilité des interventions artificielles sur le marché, aussi bien pour les ventes que pour les achats, car les puissantes institutions qui effectuaient ces opérations obéissaient non pas à des considérations économiques normales, mais poursuivaient une politique qui pouvait avoir une influence occulte sur le marché.

L'expérience du Farm Board avait été double. Son aspect le plus dramatique, et celui que le nom de Farm Board continue encore toujours à évoquer, fut son effort de soutien des prix. Mais sa tentative de beaucoup la plus ambitieuse, celle en vue de laquelle il fut effectivement constitué, s'inspirait du désir d'élever, si l'on peut dire, l'agriculture au rang de l'industrie.

Dans leur désir de voir ce rêve se réaliser, les dirigeants du Farm Board et les membres du Gouvernement n'appelaient plus l'agriculture que « l'industrie agricole ». Les indications ne manquaient pas, pourtant, que cette branche spéciale d'activité économique possédait des caractéristiques et une histoire bien différente

de l'industrie manufacturière. M. Legge, le premier président du Farm Board, l'a reconnu lui-même dans un passage d'un discours prononcé par lui à New-York, le 17 mars 1930, au banquet de l'American Acceptance Council :

« Le problème de disparité entre l'agriculture et les autres industries n'est pas, lui non plus, limité à ce pays. L'histoire de la Chine indique qu'il avait été l'objet de discussions gouvernementales de cet empire il y a plusieurs siècles. Il occupe aujourd'hui une place importante dans les activités politiques et législatives de presque toutes les nations du monde. La conclusion s'impose qu'il doit y exister une cause fondamentale quelconque, puisque ce problème est tellement persistant et qu'on le retrouve, pour ainsi dire, partout, sans distinction de situation géographique, de race ou de religion. La raison pour laquelle cette disparité doit exister et persister doit être déterminée avant qu'un plan satisfaisant puisse être adopté en vue de son ajustement permanent » ⁽¹³⁾.

Cette différence fondamentale qui distingue l'agriculture de l'industrie, M. Legge, le Président Hoover et leurs collaborateurs prétendaient la voir dans un manque d'organisation des fermiers. Dans le même discours, M. Legge décrivait cette différence dans les termes suivants :

« Les grandes sociétés anonymes d'aujourd'hui re-

(13) *Financial Chronicle*, 20 décembre 1930, p. 3970.

présentent une pensée collective et une action collective à un plus haut degré qu'à aucun moment dans le passé. On ne se base pas sur le jugement d'un seul homme pour élaborer la politique ou le programme qui seront poursuivis; pareillement, on ne compte pas sur la bourse d'un seul individu pour fournir le capital nécessaire. Les opérations de ces corporations sont déterminées par la pensée concertée d'un groupe d'hommes spécialisés dans l'étude des problèmes qu'ils doivent affronter. En raison de l'étendue plus grande de leurs opérations, ils sont mieux placés pour obtenir les renseignements les plus complets sur les problèmes qu'ils doivent résoudre. Les systèmes comptables ont été développés à un tel point, qu'ils sont, pour ainsi dire, en mesure de suivre de jour en jour les progrès qu'ils accomplissent.

« Lorsque nous comparons tout cela avec la conduite du fermier qui a été à travers les siècles notre plus grand individualiste et le reste encore, nous trouvons aux Etats-Unis six millions et demi de fabriques agricoles, chacune produisant de façon à peu près indépendante de toutes les autres. Il n'est pas difficile de voir pourquoi elles montrent un retard d'adaptation aux changements rapides des conditions mondiales... »

Puisqu'il s'agissait, en somme, de faire œuvre d'industrialisation de l'agriculture, l'opinion avait été exprimée que le moyen le plus efficace consisterait dans l'exploitation des fermes par de grandes sociétés

anonymes. Cette opinion n'était partagée ni par le gouvernement, ni par le Farm Board. Ils voyaient dans le fermier américain le plus pur représentant des traditions nationales, la grande force de résistance à toutes les influences étrangères et le meilleur soutien de l'idéal de l'individualisme. On voulait protéger la ferme non seulement comme unité économique, mais aussi comme une précieuse cellule sociale qui préservait ce qu'il y avait de meilleur de la vie patriarcale et familiale. L'administration et le Farm Board espéraient que, sans en rien toucher à la vie des fermiers, le rôle des puissantes corporations, des grandes sociétés anonymes industrielles, pourrait être assumé pour l'agriculture par les associations coopératives de distribution. On soutenait que seule l'organisation de puissantes associations coopératives pouvait permettre aux fermiers de lutter avec succès contre les grandes corporations industrielles qui étaient les principaux acheteurs de leurs produits et dont l'immense puissance économique exigeait la création d'autres organismes, également puissants, pour pouvoir traiter avec elles aux mêmes termes et à conditions égales. En remettant cette puissance entre les mains d'une organisation centrale, pouvant contrôler à son gré l'offre de la marchandise sur le marché et pouvant même régler, au besoin, la production elle-même pour la conformer à la demande, les fermiers pouvaient espérer pouvoir vendre leurs produits dans de meilleures conditions.

Dès sa constitution, le Farm Board s'est attaché à créer de tels organismes centralisés. Dans son premier rapport annuel, le Federal Farm Board rappelle qu'au moment de sa création il y avait au Département de l'Agriculture des listes contenant plus de 12.000 noms d'associations coopératives de fermiers. Tandis que quelques-unes de ces associations réalisaient un chiffre d'affaires important et conduisaient leurs opérations sur une superficie agricole assez étendue, la grande majorité n'était composée que de petites associations locales. Le Federal Farm Board a fait des efforts pour arriver à grouper toutes les associations coopératives en organisations régionales et nationales, adoptant un programme unifié pour la distribution d'un certain produit. Il espérait que les producteurs pourraient ainsi contrôler un volume suffisant de la marchandise en question pour influencer favorablement les méthodes de vente et acquérir une puissance suffisamment grande qui leur assurerait une situation favorable pour la négociation du prix de vente du produit en question.

Le premier effort du Farm Board porta sur le blé. En juillet 1929, une convention des représentants de tous les groupements coopératifs de blé fut réunie à Chicago. A la suite de cette convention, la Farmers National Grain Corporation fut constituée, sous la forme d'une société anonyme, avec siège social à Chicago, et dont seules les associations coopératives pouvaient être actionnaires. Un peu plus tard, un organisme similaire

fut constitué à la Nouvelle Orléans pour le coton, sous le nom de American Cotton Co-Operative Association. D'autres corporations centrales de vente furent également constituées pour divers produits ou groupes de produits agricoles. En créant ces agences de distribution, le Farm Board se rendait compte que son programme ne pouvait être couronné de succès immédiatement et que son développement demanderait beaucoup de temps et de patience. Dans un discours du 7 juillet 1930, devant l'Institut Américain de Coopération, James C. Stone, vice-président du Farm Board, déclara que plusieurs années devraient s'écouler avant que de tels offices nationaux de vente puissent être suffisamment organisés et munis de personnel expérimenté et que bien de problèmes ardues et compliqués devraient trouver une solution avant que le succès leur soit assuré.

Il était tout naturel que la tentative d'organisation d'un système national de distribution coopérative de produits de ferme se heurte aux intérêts du commerce privé se spécialisant dans ces produits. Les bourses de commerce ont été les premières à se dresser contre les efforts du Farm Board d'organiser l'agriculture sur une base coopérative nationale. Ce mouvement se répandit à d'autres groupes d'intermédiaires. Des attaques très violentes et des demandes d'abolition de l'Agricultural Marketing Act se firent entendre à l'assemblée annuelle de la Chambre de Commerce des Etats-Unis tenue le 1^{er} mars 1930.

Cette lutte entre le Farm Board et ses défenseurs et les milieux des intermédiaires du commerce et de la finance continua jusqu'à sa disparition. Parfois elle perdait de sa violence, puis les flammes de la rancune et de la haine jaillissaient de nouveau. Les intérêts lésés ou menacés se revêtaient de robes majestueuses d'un haut idéal ou de nobles principes. Ces attaques étaient généralement placées sous l'égide de la Constitution américaine et étaient d'habitude dirigées, au nom du principe de la liberté individuelle, contre la pénétration du gouvernement dans la vie des affaires. Le plus souvent, les critiques étaient dirigées contre les opérations de stabilisation qui constituaient les exemples les plus flagrants de la rupture avec l'orthodoxie économique, mais elles se terminaient généralement par des demandes de la suppression pure et simple du Farm Board.

M. Alexandre Legge, premier président du Farm Board, qui s'était entre temps retiré dans la vie privée, éleva sa voix pour le défendre. Il rappela que, dès le vote de l'Agricultural Marketing Act, cette loi et le Farm Board avaient servi de cibles pour des campagnes déformant la vérité d'une façon révoltante. Ces campagnes s'inspiraient parfois d'une politique de parti, mais étaient dues le plus souvent aux considérations d'intérêt personnel. Si l'on voulait remonter à l'origine de chacune des attaques dirigées contre le Farm Board, on découvrirait dans chaque cas soit le politicien, soit l'intermédiaire du commerce des produits de ferme, soit

le spéculateur. Presque toutes ces attaques, disait M. Legge, étaient dirigées contre les opérations de stabilisation du blé et du coton, mais ce n'était là qu'une fausse manœuvre. Ce qu'on visait véritablement, c'était le système coopératif de distribution. Le but réel de l'attaque était d'empêcher le fermier de vendre lui-même ses produits. Sauf lorsqu'il les distribue par la voie des coopératives, le fermier n'a aucune influence sur la vente de ses produits. Lui seul de tous les producteurs est à la merci de l'intermédiaire. On ne peut évidemment en vouloir aux hommes qui font la guerre au mouvement coopératif pour protéger leurs propres intérêts, mais l'on peut se demander ce que l'Amérique préférerait avoir : un nombre relativement restreint de riches intermédiaires et spéculateurs ou plusieurs millions de fermiers gagnant leur vie et capables d'acheter, selon leurs besoins, des produits des autres industries ?... « Je ne puis croire », concluait M. Legge, « que les ennemis intéressés de l'Agricultural Marketing Act et du Farm Board puissent suffisamment aveugler le Congrès pour briser ce grand mouvement dont l'objet est de placer l'agriculture sur un niveau d'égalité avec les autres industries » (14).

Cependant, l'idée si chère à M. Legge du pouvoir décisif et salutaire de l'organisation dans le domaine de l'économie agricole ne paraît pas être justifiée. La solu-

(14) *Financial Chronicle*, 16 avril 1932, p. 2830.

tion des difficultés agraires ne semble pas pouvoir être trouvée, même en partie, dans une organisation coopérative de la vente des produits du sol. La comparaison des coopératives agricoles aux grandes sociétés anonymes industrielles (dont les groupements régionaux et nationaux pourraient alors être comparés aux cartels) semble être erronée. Elle s'apparente à ces autres comparaisons tellement tenaces qui ont illustré la pensée philosophique et sociale, comme, par exemple, celles qui traçaient des analogies entre la société et le corps humain, entre l'économie et la biologie, et qui sont fondées moins sur l'analyse que sur un sens esthétique et un besoin de symétrie ⁽¹⁵⁾.

Il est assez curieux de constater qu'un gouvernement tout pénétré des principes commerciaux, dont la philosophie économique était la même que celle des grands hommes d'affaires, et dont le but n'était que celui de la meilleure organisation possible des rapports commerciaux basés sur l'initiative personnelle et la recherche du profit pécuniaire, ait pu favoriser le développement d'un mouvement aussi ennemi de ces idées que la coopération, dont le but avéré est celui de l'élimination de

(15) La différence essentielle entre l'industrie manufacturière et l'agriculture, qui découle d'une inégale élasticité de la demande pour leurs produits respectifs, est évidente. D'autres différences générales ou particulières aux conditions américaines sont bien résumées chez François Simiand, *Inflation et Stabilisation Alternées : Le Développement Economique des Etats-Unis*, Paris, 1934, pp. 148 et suiv.

l'intermédiaire. Il semble bien qu'il s'agissait ici d'une croyance fortement enracinée en la supériorité du système du profit qui autorisait l'espoir que le mouvement coopératif se transformerait dans une vaste organisation commerciale centralisée. Si certains intermédiaires individuels devaient finalement en pâtir, ce sacrifice serait justifié par la création d'une nouvelle et puissante industrie nationale qui resterait animée par l'esprit du gain privé.

La véritable pensée du Président et de ses conseillers était, sans doute, que le seul remède efficace à la crise agraire consistait dans une réadaptation graduelle de l'offre à la demande. Cette dernière ne pouvant résorber la surproduction, la réadaptation ne pouvait se faire que par une réduction de l'offre par le jeu d'une lente élimination des cultivateurs travaillant des terres « sous-marginales » dont l'exploitation ne couvrait pas le coût de production. Ce processus ne pouvait être que lent et pénible et, en raison des caractéristiques propres à l'agriculture, devait normalement s'étendre à toute une génération. On ne pouvait espérer faire davantage que rendre cette période de rajustement quelque peu moins douloureuse par une meilleure organisation de l'agriculture dont la masse des producteurs individuels et disséminés présentait un aspect presque chaotique par rapport à l'armature resserrée de l'industrie. Tout en réorganisant l'agriculture à l'instar de l'industrie et pour marquer son élévation à ce rang nouveau, on l'admettait

aussi, dans une certaine mesure, au bénéfice des droits douaniers protecteurs. Tel était du moins l'objet officiel du Tariff Act de 1930.

CHAPITRE IV

CRISTALLISATION DU PROGRAMME ROOSEVELT

M. Legge et ses collègues du Farm Board, ainsi que les autorités du Département de l'Agriculture, se rendirent compte de bonne heure que ni la politique de stabilisation, ni le programme d'organisation coopérative ne pouvaient faire grand'chose pour la solution de la crise agricole qui s'était aggravée au-delà des prévisions les plus pessimistes par la venue de la crise économique générale. Développant la même conception d'industrialisation de l'agriculture, ils appliquèrent l'analogie non seulement à l'écoulement des denrées, mais également à la production elle-même. Ils affirmaient que la dispersion des producteurs ne leur permettait pas de suivre une politique rationnelle et de régler la production, en l'activant ou en la ralentissant en fonction des variations de la demande, comme le faisait l'industrie. Le Département de l'Agriculture avait depuis longtemps fait des efforts considérables pour renseigner les agriculteurs sur les perspectives de la demande pour leurs produits. Mais

ces bulletins de prévisions publiés par le Département, bien que donnant l'habitude des conseils fort judicieux et, en règle générale, confirmés par les évènements (1), n'avaient eu qu'une influence insignifiante sur le volume de la production agricole. La nécessité d'une propagande plus énergique paraissait s'imposer.

Au début de juillet 1930, M. Hyde, Secrétaire de l'Agriculture, et M. Legge ouvrirent une grande campagne en faveur de la réduction de l'acréage des emblavures de blé. Des discours radio-diffusés furent prononcés par eux le 3 juillet à Washington. M. Hyde avertit les fermiers que l'accroissement de la production du blé n'avait pas été suivi par une augmentation correspondante de la demande. « Nous ne croyons pas », dit-il, « que les prix du blé resteront aussi bas qu'ils l'ont été le mois dernier. Il est probable, néanmoins, que les prix mondiaux du blé, au cours des sept années à venir, auront une moyenne sensiblement inférieure à celle des sept dernières années ». L'extension de l'acréage de la culture du blé aux Etats-Unis, au Canada, en Argentine et en Australie, ainsi que la grande probabilité que la Russie ferait bientôt sa réapparition sur le marché mondial, furent citées par M. Hyde à l'appui de sa thèse. Du côté de la consommation, la diminution du taux d'accroissement de la population et le déclin du pouvoir d'achat des pays étrangers faisaient prévoir une dimi-

(1) O. V. WELLS, *A Comparison of Outlook Statements with Subsequent Events*, Washington, 1930.

nution de la demande. Le discours du Secrétaire de l'Agriculture fut suivi par celui du Président du Farm Board dans lequel il résuma le problème américain du blé (2).

M. Legge fit notamment les remarques suivantes :

« Des commentaires que le Board reçoit de diverses sections du pays indiquent qu'il existe encore un nombre considérable de personnes conservant l'illusion que, grâce à quelque procédé possédant un pouvoir mystérieux, il puisse être possible d'écouler à l'étranger les excédents des produits agricoles, aussi importants qu'ils soient. Tous les renseignements que nous possédons là-dessus tendent à discréditer la possibilité de toute solution de cette nature.

« En ce qui concerne le blé, toutes les nations importatrices, sauf une, ont déjà passé des lois décisives restreignant les importations, et, dans quelques cas, interdisant absolument l'entrée du blé à tout prix inférieur à celui auquel il se vend au pays d'origine. En d'autres termes, ces pays ont définitivement classé une pareille exportation de blé comme mesure de dumping et presque tous les pays du monde possèdent des règlements qui interdisent que cela soit fait. Nous ne pouvons pas nous en plaindre, puisque notre pays possède lui-même une loi similaire. Par conséquent, en cherchant une solution au problème de l'excédent du blé, je pense que nous ferions mieux d'abandonner toute théorie qui préconise

(2) *Fin Chron.*, 12 juillet 1930, p. 206.

des ventes à l'étranger à des prix inférieurs à ceux qui sont couramment pratiqués dans ce pays... La solution consiste dans une meilleure adaptation de la production à la demande intérieure. »

La campagne en faveur de la réduction de l'acréage de la culture du blé fut poursuivie par MM. Hyde et Legge au cours d'un voyage de propagande

Leur effort personnel était secondé par des rapports publiés par le Département de l'Agriculture sur les perspectives de la situation mondiale du blé, rédigés en des termes très pessimistes et conseillant aux fermiers avec insistance de réduire leurs acréages, sous la menace d'une complète disparition de bénéfices au cours des six ou dix années à venir.

« En conseillant aux fermiers d'adapter leur production aux besoins du marché », dit M. Legge dans une conférence donnée par lui à Des Moines, le 25 août 1930, « nous ne faisons aucune proposition radicale ou socialiste. Au contraire, nous essayons de les convaincre d'appliquer à l'industrie de l'agriculture de bons principes commerciaux que toutes les autres industries ont depuis longtemps reconnus comme étant essentiels au succès... Après avoir sérieusement étudié les diverses méthodes qui ont été proposées pour résoudre la crise du blé, nous avons dû conclure qu'aucune d'entre elles ne touche à la cause du mal et qu'aucune, par conséquent, ne saurait offrir un remède efficace. La vraie solution réside dans l'adaptation de la production à la

demande intérieure, jointe à une distribution ordonnée, ces deux buts, dans notre opinion, ne pouvant être atteints que par une organisation des fermiers en vue de l'action collective » (3).

Ce point de vue fut encore amplifié par James C. Stone, Vice-Président du Farm Board, dans un discours du 7 juillet 1930. M. Stone étaya son argumentation, comme d'usage sur la comparaison de l'agriculture avec l'industrie. Il le fit dans les termes suivants :

« En conseillant aux cultivateurs américains de blé et du coton de réduire leur acreage, nous ne faisons que suivre le précédent appliqué par l'industrie. Un industriel compétent ne produit pas aveuglément, mais tâche de produire une quantité égale à la demande. C'est pour cette raison que le Farm Board a pensé qu'il serait opportun d'appeler l'attention des fermiers américains sur le fait que le temps commence à presser pour qu'ils se mettent à étudier la demande pour leurs divers produits, afin d'essayer de produire une quantité n'excédant pas la demande, ce qui paraît être essentiel à leur prospérité. Nous n'ignorons pas que le fermier doit toujours compter avec les éléments naturels et qu'il court plus de risques qu'un industriel; mais, en prenant à l'avenir ce côté du problème davantage en considération qu'il ne l'avait fait dans le passé, nous croyons qu'il fera de grands progrès vers sa solution. En insistant auprès des fermiers à attacher plus d'importance, au moment

(3) *Fin. Chron.*, 30 août 1930, p. 1345.

des semailles, à la demande probable de la consommation, le Farm Board a souligné qu'il ne leur demandait pas de réduire par cela même leurs revenus, mais qu'il était persuadé, au contraire, que leur revenu s'en trouverait sensiblement accru » (4).

En rentrant à Washington de leur voyage de propagande, le Secrétaire de l'Agriculture et le président du Farm Board, durent admettre que la majorité des fermiers cultivant le blé étaient opposés au programme de réduction de l'acréage et qu'ils étaient mécontents, d'une façon générale, de la loi existante d'aide à l'agriculture. Ils avaient pu observer, au contraire, un fort courant d'opinion en faveur d'un retour au plan de l'« equalization fee ». Cette observation coïncidait avec une déclaration faite par le sénateur McNary, qui avait été l'un des auteurs du plan de l'« equalization fee » et qui annonça à nouveau que de puissantes organisations agraires se concertaient pour la reprise de ce projet (1).

Poursuivant leur effort, le Département de l'Agriculture et le Farm Board annoncèrent, au début d'octobre 1930, leur intention d'organiser une série de conférences dans le Sud préconisant la réduction de l'acréage du coton. Le Farm Board fit savoir qu'il considérait que la superficie plantée de coton ne devait pas dépasser 40 millions d'acres contre 45.800.000 acres qui avaient été plantées cette année. En même temps, le mouvement en faveur d'une réduction obligatoire des récoltes du coton

(5) *Fin. Chron.*, 19 juillet 1930, p. 376.

(4) *Fin. Chron.*, 19 juillet 1930, p. 375.

par la voie législative, qui comptait déjà depuis quelque temps un certain nombre de partisans dans les états du Sud, commença à gagner en force et en ampleur.

Le 16 août 1930, le gouverneur de l'Etat de la Louisiane, Huey P. Long, annonça qu'il avait lancé des invitations télégraphiques à tous les gouverneurs, sous-gouverneurs, sénateurs et représentants au Congrès fédéral des états producteurs du coton de se réunir en conférence à la Nouvelle-Orléans, le 21 août pour l'élaboration d'un projet de loi qui serait soumis aux Assemblées législatives de ces états et qui porterait l'interdiction absolue de produire le coton durant l'année 1932. Dans ces télégrammes, le gouverneur Long prédisait que si une mesure pareille venait à être adoptée, la prospérité reviendrait au Sud avant quinze jours. Il se portait garant que la Louisiane passerait la législation nécessaire à cet effet, si les autres états cotonniers devaient se joindre à elle ⁽⁶⁾.

La conférence qui se réunit effectivement à la Nouvelle-Orléans à la date indiquée, approuva le projet du gouverneur Long de « vacances cotonnières ». En annonçant la résolution de la Conférence, M. Long déclara que si les Etats planteurs de coton allaient suivre l'avis de la Conférence et voter la loi demandée, on verrait le coton à 20c. la livre et le retour de la prospérité, mais que si ces états, par contre, se refusaient à adopter cette mesure, le prix baisserait à 5c. entraînant la faillite de

(6) *Fin. Chron.*, 19 juillet 1930, p. 376.

chaque fermier et de tout homme d'affaires vivant de cette industrie. Il promit de convoquer rapidement les chambres législatives de son Etat en Assemblée extraordinaire et affirma qu'en ce qui concernait la Louisiane, la loi proposée pouvait déjà être considérée comme passée. En effet, quelques jours plus tard, la Chambre des Représentants de la Louisiane, par 76 voix contre 1, passait une loi érigeant en délit punissable d'emprisonnement et d'amende le fait de planter, cultiver, récolter ou égrener le coton en 1932. Le Représentant qui avait voté contre le projet fut autorisé, sur sa demande, à modifier son vote en un vote affirmatif, afin, dit-il, de présenter un front uni au monde.

Le lendemain du jour auquel s'était réunie la Conférence de la Nouvelle-Orléans, James C. Stone annonçait à Washington que le Farm Board allait prochainement rendre public un nouveau projet de lutte contre la surproduction du coton et pour la stabilisation du prix de cette matière première qui était descendu à un niveau désastreux pour les planteurs. Des plans de plus en plus nombreux d'aide à l'agriculture surgissaient de toutes parts et étaient soumis au Congrès, au Farm Board, au Département de l'Agriculture et, par la voie de la presse, directement à l'opinion publique. La majorité de ces projets étaient basés sur une interdiction absolue ou partielle des prochaines récoltes des principaux produits agricoles.

Le plan du gouverneur Long de « vacances coton-

nières » pour 1932, qui avait été passé unanimement le 27 août par la Chambre des Représentants de la Louisiane, fut approuvé, deux jours plus tard, par le Sénat de l'Etat, également par un vote unanime, à la suite de débats qui durèrent moins de dix minutes. Le texte de la loi fut immédiatement expédié par avion au gouverneur du Texas, le plus grand état cotonnier. La loi Long d'interdiction absolue pour un an ne reçut pas l'approbation de la législature du Texas qui limita la restriction des aérages à 30 %. Ainsi tomba aussi la loi de la Louisiane et une loi identique de la Caroline du Sud qui ne devaient entrer en vigueur que si elles étaient approuvées par des états représentant au moins les trois-quarts de la production nationale. L'Etat de Texas, à lui seul, en produisait un tiers. Des lois similaires à celle du Texas furent adoptées peu après par Arkansas et Mississippi, le second et troisième états par l'importance de leur production cotonnière. La loi de restriction passée par ces trois états ne fut pas non plus appliquée, ayant été rendue conditionnelle, pour son entrée en vigueur, à l'acceptation des autres états cotonniers qui ne passèrent point une législation pareille. Mais le projet de restriction obligatoire de l'aérage du coton fut repris à nouveau à la conférence des gouverneurs des états du Sud tenue à Memphis, Tennessee, dans les derniers jours de décembre 1932, lorsque Franklin D. Roosevelt avait déjà été élu Président des Etats-Unis et devait, deux mois plus tard, entrer à la Maison Blanche.

Le programme officiel du parti démocrate contenait la déclaration suivante concernant la politique agraire que le parti s'engageait à poursuivre. Le parti démocrate déclarait se vouer à une politique de redressement de l'agriculture, industrie nationale fondamentale, et à un allègement du fardeau des hypothèques grevant les fermes. Le parti se disait être en faveur de « l'extension et du développement du mouvement coopératif agricole et d'un contrôle effectif des excédents des récoltes, afin que les fermiers américains puissent pleinement bénéficier du marché intérieur ». Enfin, le parti promettait de « passer, dans les limites constitutionnelles, toutes les mesures législatives qui pourraient aider le fermier à recevoir pour les produits agricoles de base des prix excédant le coût de production ». En même temps, le programme officiel du parti condamnait l'extravagance du Farm Board, son action désastreuse qui avait transformé le gouvernement en un spéculateur de produits de ferme et la politique malsaine de restriction de la production agricole jusqu'au niveau de la demande du marché intérieur ».

Ce programme très vague et assez contradictoire fut amplifié et précisé par Mr. Roosevelt, gouverneur de l'Etat de New-York et candidat démocrate à la présidence, dans un grand discours, prononcé le 14 septembre 1932 à Topeka, dans l'Etat de Kansas, discours qui devait être considéré, par la suite, comme grande charte agricole du parti démocrate. Mr. Roosevelt rappela que

les six millions et demi de fermiers que comptent les Etats-Unis représentaient 22 % de la population totale du pays. En 1920, dit-il, ces 22 % recevaient 15 % du revenu national; en 1925, ils en recevaient 11 %; en 1928, un peu plus de 9 % et, d'après les toutes dernières évaluations officielles, leur revenu était tombé à environ 7 % seulement du revenu global des Etats-Unis.

Ces six millions et demi de familles de fermiers représentaient, selon M. Roosevelt, 50 millions d'hommes, de femmes et d'enfants dépendant directement de l'agriculture. Le reste de la population américaine, assurait-il, commençait enfin à se rendre compte que l'industrie et le commerce ne pouvait prospérer si l'agriculture était plongée dans la misère. Reprenant la vieille thèse de Peek, M. Roosevelt voyait la cause du mal dans le manque d'égalité pour l'agriculture. Les produits achetés par les fermiers leur coûtaient 9 % davantage qu'avant la guerre, tandis qu'ils recevaient eux-mêmes 43 % moins pour ce qu'ils vendaient. Pour parer à ce mal d'une façon permanente, il paraissait indispensable à M. Roosevelt d'abandonner une politique d'expédients, de centraliser les efforts disloqués et hétérogènes des divers offices gouvernementaux qui s'occupaient de ce problème et d'élaborer un grand programme, un grand plan agraire national. M. Roosevelt proposait les trois mesures permanentes suivantes d'aide à l'agriculture :

1° Réorganisation du Département de l'Agriculture

sur une base lui permettant d'appliquer un plan agraire national et une modernisation de tous ses services.

2° Politique rationnelle d'utilisation des terres, telle que le rachat et le retrait de la production des terres dont l'exploitation est la moins profitable (terres dites « sous-marginales ») et une meilleure redistribution de la population par la décentralisation de l'industrie, ce qui assainirait les conditions d'existence nationales et rapprocherait du fermier une partie de ses débouchés.

3° Réduction et répartition plus équitable des charges de l'impôt et un profond remaniement de l'appareil fiscal américain.

Reconnaissant cependant que ces trois réformes permanentes demandaient un travail de longue haleine et que la détresse actuelle était pressante et nécessitait des remèdes immédiats et à action rapide, M. Roosevelt préconisait, à titre de mesures d'urgence, en premier lieu, un allègement et un refinancement de la dette hypothécaire des fermiers et, deuxièmement, une forte réduction du décalage existant entre les prix des produits achetés et vendus par les fermiers. L'un des moyens pour atteindre ce second but consisterait dans la restauration du commerce international par la révision des tarifs, ce qui devrait permettre aux fermiers américains de se débarrasser des excédents qui les étouffaient. Mais le commerce international ne saurait renaître du jour au lendemain, et, entre-temps, il faudrait pouvoir donner aux fermiers, dans le délai le plus court possible

l'équivalent de la protection reçue par les industriels des droits d'importation. M. Roosevelt fit allusion aux projets qui avaient été proposés au cours des dernières années, tels que l'« equalization fee » et les certificats d'exportation, dont le but était de donner au tarif une force effective. M. Roosevelt promettait de coordonner tous ces efforts et tous ces plans pour restaurer à l'agriculture l'égalité économique « avec les autres industries du pays » ; il n'hésitait pas à utiliser la formule sacramentelle de ses rivaux politiques pour désigner son objectif principal. Il ajoutait que c'était son intention de donner à cette partie de la récolte qui était consommée à l'intérieur du pays un avantage équivalent au droit d'entrée et qui serait suffisant pour garantir aux fermiers un juste prix. Il résumait ensuite, dans un programme comportant six points les mesures propres à assurer un tel avantage aux fermiers, programme sur lequel la plupart des chefs responsables du mouvement agraire se seraient mis d'accord et auquel il apportait lui-même son approbation sans réserves.

Voici les six points en question :

1° Ce plan doit apporter aux produits de base souffrant d'un excédent, tels que le blé, le coton, le maïs et le tabac,, un avantage qui serait équivalent à l'avantage accordé par le tarif aux produits industriels. Cet avantage différentiel doit être appliqué de telle façon qu'une augmentation des revenus des fermiers, ne

leur pouvoir d'achat et de celui de payer les dettes ne stimule pas une nouvelle surproduction.

2° Ce plan doit pouvoir se financer lui-même.

3° Il ne doit avoir recours à aucune mesure qui pourrait provoquer des représailles ou un dumping européens.

4° Son administration doit être décentralisée et confiée aux administrations locales.

5° Il doit favoriser le développement du mouvement agraire coopératif. Il ne devrait être que provisoire et appelé à disparaître dès que les marchés étrangers normaux seraient rétablis.

6° Il doit être, dans la mesure du possible, volontaire. Il ne devrait être mis en application que s'il avait le soutien d'un nombre suffisant des producteurs auxquels il doit s'appliquer.

Résumant, une fois de plus, dans le discours de Springfield (Illinois) du 21 octobre, l'un des derniers de la campagne électorale, l'ensemble de son programme agricole, Roosevelt le fit dans les termes suivants (7) :

« Je n'ai recours à aucune formule magique. Je n'entreprends pas la tâche d'éveiller en vous le faux espoir que j'ai trouvé une panacée pour les nombreux problèmes de l'agriculture. Je propose, par conséquent, des cures fondamentales et je le fais dans un esprit d'honnête franchise, croyant qu'une telle méthode est un moyen sûr d'obtenir votre coopération dans la grande

(7) *Fin. Chron.*, 20 octobre 1932, p. 2921.

tâche à laquelle devra faire face la nouvelle administration. Puis-je aussi ajouter que je serais la dernière personne à réclamer tout le mérite du programme que j'ai annoncé à Topeka. C'est un programme qui a été préparé en collaboration avec les dirigeants les plus avertis de l'agriculture elle-même et je m'engage devant vous à continuer cette politique de collaboration afin que ce programme puisse s'incorporer dans une loi viable, une loi qui pourrait devenir applicable le plus rapidement possible... Le jour des élections approche et, avec lui, je le répète encore, un ordre nouveau pour l'agriculture. »

Ce programme qui devait assurer l'établissement d'un ordre nouveau pour l'agriculture était basé, en grande partie, sur les idées d'un projet de réforme agraire élaboré par un groupe d'économistes et dont l'auteur principal était le Professeur M.-L. Wilson, Doyen du Département de l'Economie Agraire du Collège Agricole de l'Etat de Montana. Le projet de réforme en question, connu sous le nom de « Voluntary Domestic Allotment Plan », avait reçu une forme avancée bien avant que M. Roosevelt et son état-major politique en eussent eu la moindre connaissance. Déjà, le 27 avril 1932, le Professeur Wilson avait exposé les grandes lignes de son projet devant la Commission sénatoriale de l'Agriculture⁽⁸⁾. Il affirmait que ce projet devait accroître le pouvoir d'achat de l'agriculture américaine de sept cent

(8) *Fin. Chron.*, 7 mai 1932, p. 3368.

millions de dollars et qu'il provoquerait une hausse des prix des produits agricoles sans déterminer une augmentation de la production.

Le plan du Professeur Wilson était une version sensiblement modifiée et remaniée de deux autres projets antérieurs qui s'inspiraient d'idées similaires et qui avaient été proposés, d'une part, par W. J. Spillman, du Département de l'Agriculture, et, d'autre part, par Beardsley Ruml, directeur de la Laura Spelman Rockefeller Memorial Foundation. Le projet de M. Spillman avait été présenté à l'opinion publique par Harry N. Owen, éditeur d'un journal agricole de Minneapolis, « Farm, Stock and Home », dans un article publié dans ce journal le 1^{er} février 1926. M. Owen l'avait appelé le « limited debenture plan »; il fut plus tard surtout connu comme le « domestic allotment plan ». Le projet de M. Ruml fut publié pour la première fois par le Professeur John D. Black de l'Université de Harvard dans son ouvrage « Agricultural Reform in the United States », paru en avril 1929. Ce projet fut présenté sous le nom de « transferable-rights plan » (9). Ces deux projets proposaient le même système. En tant qu'il devait s'appliquer au blé, par exemple, il peut être résumé comme suit :

L'idée centrale du plan consistait à faire toucher par les producteurs le prix mondial pour la partie exportable

(9) John D. BLACK, *Agricultural Reform in the U. S.*, 1929. pp. 271 et suiv., et Joseph S. DAVIS, *Wheat and the AAA*, 1935, p. 30, note 5.

de leur récolte et le prix mondial majoré du droit d'entrée sur le produit en question pour la partie consommée à l'intérieur du pays. Un certificat négociable devait être remis à chaque cultivateur en représentation du nombre de boisseaux correspondant à cette quote-part de sa production qui était consommée aux Etats-Unis. La quote-part du cultivateur était calculée sur la base de sa production moyenne pendant un certain nombre d'années. Ces certificats devaient être payés par les meuniers, c'est-à-dire, les premiers transformateurs du produit de base, à un prix par boisseau correspondant au droit d'entrée pour le blé ajouté au prix du marché libre; les meuniers, à leur tour, devaient attacher ces certificats au bordereau de vente de la farine pour justifier de l'acquittement par eux de cette taxe de transformation. On espérait ainsi que sans avoir recours à la création d'un mécanisme bureaucratique coûteux et compliqué, sans bouleverser ou réglementer la production et la vente du blé, sans dumping sur les marchés d'exportation, ni charge additionnelle pour la Trésorerie, et peu ou pas d'encouragement pour une production accrue, ces « droits de cession » de leur quote-part de « l'allocation domestique » apporteraient aux cultivateurs un appoint suffisant à leur revenu pour obtenir un prix « équitable ».

Une version considérablement remaniée de ce plan fut élaborée par le Professeur Wilson sous le nom de « voluntary domestic allotment plan ». Il fut complété

et approuvé à une conférence tenue à Chicago en avril 1932 par un nombre de personnalités qui cherchaient une solution au problème agricole. Avaient notamment participé à cette conférence, en dehors de M. Wilson, George N. Peek et Henry A. Wallace, le futur Secrétaire de l'Agriculture. Le projet sorti de cette conférence contenait déjà les principales caractéristiques de la future grande loi agricole de Roosevelt, telles que le contrôle de la production, le contrat individuel passé avec chaque fermier et les paiements de bénéfice, mesures qui faisaient encore défaut dans les projets Spillman et Ruml. Ce fut cette nouvelle version du « domestic allotment plan » qui fut présentée aux commissions agricoles du Sénat et de la Chambre en avril 1932. Elle y reçut un soutien considérable. Ce fut aussi ce plan qui fut accepté par M. Roosevelt et qu'il fit sien dans son discours de Topeka.

Le Domestic Allotment Plan, qui n'avait pu s'imposer au Congrès à la première session de 1932, était devenu le seul objet de collaboration et de communauté d'intérêts entre l'Administration sortante de M. Hoover, celle de M. Roosevelt et le Congrès. Le 13 décembre 1932, un projet de loi, autorisant le Secrétaire de l'Agriculture de conclure avec les producteurs de denrées agricoles des contrats volontaires « d'allocations domestiques », en vue de la réduction de la production, et d'émettre des « certificats d'ajustements » pour être remis à ces producteurs à titre de prime gouvernemen-

tales pour la production réduite, fut soumis à la Commission de l'Agriculture de la Chambre par son Président, le représentant Marvin Jones⁽¹⁰⁾. La veille, M. Jones avait eu une conférence avec plus de cinquante représentants d'organisations nationales de fermiers. Ce projet était déjà considéré comme devant servir de fondement au programme d'aide à l'agriculture de l'Administration Roosevelt.

Le projet stipulait que le Secrétaire de l'Agriculture, trente jours après la promulgation de la loi, annoncerait le pourcentage de la production totale correspondant à la consommation intérieure probable en blé, coton, tabac et porcs. Chaque producteur des articles énumérés dans la loi aurait alors droit à un certificat d'ajustement correspondant au pourcentage de la consommation intérieure de sa propre production pour l'année qui suivrait celle de l'adoption du plan. Entre-temps, des prélèvements de 42c. par boisseau de blé, 5c. par livre de coton, 4c. par livre de tabac et 2c. par livre de porc seraient effectués sur les industries transformatrices de ces produits et le fonds ainsi constitué serait mis à la disposition du Secrétaire de l'Agriculture qui le distribuerait après déduction des frais d'administration. Le projet ne prévoyait aucune réduction de la production en 1933, car il était reconnu que lorsque la loi pourrait être promulguée, l'acréage pour l'année aurait déjà été déterminé.

(10) *Financial Chron.*, 24 décembre 1932, p. 4321.

Le Secrétaire de l'Agriculture serait autorisé de conclure des contrats volontaires avec les producteurs des quatre produits prévus; de tels contrats devant stipuler que les fermiers ne dépasseraient pas les quotes-parts de production qui leur seraient allouées.

Conformément au projet, les quotes-parts de production et tous les règlements seraient laissés entièrement entre les mains du Secrétaire de l'Agriculture et ne seraient soumis au pouvoir de contrôle d'aucun tribunal ni d'aucun bureau gouvernemental.

Un autre projet important, élaboré à la conférence des représentants des organisations de fermiers et qui devait, par la suite, s'imposer en partie, fut présenté à la Commission de l'Agriculture de la Chambre par M. Frederick T. Lee, conseil juridique d'un groupement important d'associations coopératives agricoles.

Ce plan contenait les dispositions suivantes :

1° Le pouvoir d'achat d'avant-guerre des produits de ferme, exprimé en termes de produits que le fermier achète, doit être rétabli.

2° La production des produits de ferme doit être réduite au niveau de la demande effective.

3° Les mesures servant à atteindre ces buts doivent être appliquées aux produits « de base » qui exercent une influence déterminante sur les prix des autres produits et sur lesquels les droits d'entrée n'ont pas d'effet en raison des excédents exportables.

4° Le plan adopté doit se financer lui-même et ne doit

pas nécessiter la création d'offices gouvernementaux.

Ce projet devait s'appliquer au blé, au coton, au tabac, aux porcs et, sous certaines réserves, aux produits de laiteries. En ce qui concernait le blé, le coton et le tabac, il prescrivait des paiements et ajustements spéciaux calculés sur la proportion devant entrer dans la consommation intérieure et étant suffisants pour relever les prix aux niveaux d'avant-guerre. Les paiements ne seraient faits qu'à ceux qui auraient réduit de 20 % leur acreage de 1933 et n'y auraient pas cultivé d'autres récoltes exportables. Les paiements seraient faits par la Trésorerie et récupérés par prélèvement d'une taxe sur les industriels.

Le plan offert par M. Lee au nom des associations coopératives se distinguait du Domestic Allotment Plan, sanctionné par le parti démocrate, surtout en ce qu'il éliminait les droits d'entrée du tarif comme base des paiements et leur substituait la « parité d'avant-guerre » des prix des produits agricoles par rapport aux prix industriels. En vertu de ce plan, les industriels seraient taxés pour tel montant qui serait nécessaire pour relever les prix intérieurs à ce niveau.

Mais, déjà, de nombreuses associations agricoles trouvaient les deux plans insuffisants en ce qu'ils remettaient la réduction des emblavures jusqu'en 1934. Les représentants de plusieurs organisations parmi les plus importantes manifestèrent l'intention d'insister auprès des dirigeants du parti démocrate au Congrès sur la

réduction immédiate de la production, ainsi que sur le rétablissement immédiat de la parité du pouvoir d'achat d'avant-guerre des produits de ferme ⁽¹¹⁾.

De leur côté, les membres républicains de la Commission de l'Agriculture de la Chambre manifestèrent une opposition au principe des paiements d'ajustements du Domestic Allotment Plan tel qu'il était proposé par les organisations agricoles. Aux termes du projet soumis à la Commission par son Président, le représentant Marvin Jones, les producteurs du blé, du coton, du tabac et des porcs recevraient l'équivalent des droits d'entrée sur cette partie de leur production que le Secrétaire de l'Agriculture déciderait être le pourcentage de la consommation intérieure au cours de l'année. Cette proposition était basée sur la supposition que cette mesure rendrait effectifs pour les fermiers les avantages des tarifs dont jouissaient les autres industriels. Par contre, aux termes du plan soumis par les organisations agricoles, la Trésorerie devait effectuer aux producteurs des paiements dont le montant serait fixé par le Secrétaire de l'Agriculture, étant calculé de façon à relever le revenu du fermier sur la partie domestique de sa récolte à son niveau d'avant-guerre, en termes du pouvoir d'achat. Les fonds seraient obtenus par une taxe prélevée sur les industriels. Le représentant Hope de Kansas déclara que tandis que la Commission pourrait se croire justifiée à appliquer le tarif

(11) *Fin. Chron.*, 24 décembre 1932, pp. 4322 et 4323.

comme étalon de mesure, elle pourrait avoir un avis différent quant au paiement de primes injustifiées. M. Lee répondit que si l'on rétablissait la parité d'avant-guerre des prix des produits agricoles, les produits de toutes les autres industries participeraient à la hausse. D'autres membres de la Commission s'opposèrent au traitement exclusif accordé au blé, au coton, au tabac et aux porcs, qui étaient seuls à profiter des avantages accordés par le plan. Le représentant Clarke de New-York rappela que la valeur des produits de l'industrie du lait s'était élevée, en 1931, à \$ 1.617.000.000 contre \$ 897.000.000 pour les porcs et demanda pourquoi les fermiers se spécialisant dans l'industrie laitière avaient été omis. M. Lee répliqua que cette question était à l'étude par les représentants de l'industrie laitière et que leur décision serait communiquée prochainement à la Commission.

Le Domestic Allotment Plan fut également l'objet de critiques violentes de la part de divers milieux intéressés dont les représentants vinrent apporter leurs doléances devant la Commission Agricole de la Chambre et affirmer que le Plan était inconstitutionnel, qu'il n'apportait que l'injustice sociale et était équivalent à un suicide économique. A leurs dires, ce plan ne proposait pas autre chose que l'introduction d'un impôt sur le chiffre d'affaires sur les produits de première nécessité.

La Commission de l'Agriculture de la Chambre continua ses travaux sans interruption pendant les vacances

de Noël, M. Roosevelt désirant que la loi d'aide à l'agriculture soit votée à cette session du Congrès pour éviter la nécessité de convoquer le Congrès en session spéciale. Bientôt, l'idée d'adopter le tarif comme base de calcul de la prime fut abandonnée par la Commission en faveur du système de la parité des prix d'avant-guerre. Le Domestic Allotment Plan fut finalement adopté par la Commission et soumis par elle à l'Assemblée plénière de la Chambre, qui l'adopta, à son tour, le 12 janvier 1933. Sous la pression des groupes intéressés, aux premiers produits « de base » vinrent s'ajouter quelques autres encore. La loi devait entrer en vigueur trente jours après sa promulgation et s'appliquer pendant une période d'expérimentation, le Président étant autorisé à la continuer d'office. Telle qu'elle fut votée par la Chambre, la loi comprenait aussi certains produits pour lesquels il n'y avait pas d'excédents exportables et dont les prix, par conséquent, s'établissaient sur le marché mondial ; elle perdait ainsi l'une des caractéristiques essentielles du Domestic Allotment Plan. Par contre, tandis que le projet était encore à la Commission de l'Agriculture, il fut, à la dernière heure, modifié par elle dans le sens que le Plan devait s'appliquer aux récoltes en cours ⁽¹²⁾.

Le vote de la loi par la Chambre se fit en dehors des strictes divisions de parti. Les républicains des états agraires du Nord-Ouest votèrent presque tous en sa

(12) *Fin. Chron.*, 14 janvier 1933, p. 208.

faveur. Ainsi, 63 républicains votèrent pour la mesure, tandis que 50 démocrates — pour la plupart des représentants des agglomérations urbaines — votèrent contre. L'ambiance dans laquelle se déroulaient les débats a été bien illustrée par la demande faite par le représentant Shannon, démocrate de Missouri, que le vote soit remis à huitaine. M. Shannon déclara qu'après avoir écouté les arguments tant des partisans que des adversaires de la loi, il était convaincu que personne ne savait de quoi il s'agissait. Sa demande fut repoussée.

Le 15 février 1933, la Commission sénatoriale de l'Agriculture décida de faire un rapport favorable au Sénat sur le Domestic Allotment Plan. Elle ne le passa pas, cependant, dans la forme adoptée par la Chambre. La Commission sénatoriale en limita l'application uniquement au blé et au coton, refusant de l'appliquer aux porcs, au tabac et aux autres produits prévus et en rejetant les dispositions pour le contrôle de l'acréage⁽¹³⁾. D'autres modifications importantes furent introduites par la Commission sénatoriale dans le projet de la Chambre. L'application de la loi fut spécifiquement limitée à la récolte de 1933, le Président étant autorisé d'en prolonger l'application pour une année encore. D'autre part, en remplacement de la disposition instituant un rapport d'échange variant proportionnellement au relèvement ou à la baisse des prix des produits, la Commission se

(13) *Financial Chronicle*, 13 février 1933, p. 1142.

prononça en faveur d'un chiffre fixe qui serait le prix moyen reçu par les producteurs sur les marchés locaux pendant la période d'avant-guerre. La juste valeur d'échange pour le blé et le coton serait représentée par le prix moyen de ces produits pendant la période d'avant guerre, s'étendant d'août 1909 à juillet 1914. Le paiement de bénéfice serait égal à la différence entre ce prix moyen d'avant-guerre et le prix courant. Les industriels transformateurs du blé et du coton seraient imposés d'une taxe d'ajustement égale au paiement de bénéfice. Pour protéger les transformateurs du coton, une taxe d'ajustement similaire serait prélevée sur la transformation de certains produits de substitution.

L'abandon par la Commission sénatoriale des dispositions visant la réduction de l'acréage fut caractérisé par M. Hyde, Secrétaire de l'Agriculture, comme une mesure instituant un bonus pur et simple qui stimulerait la production et ferait échouer le plan. Du reste, M. Hyde n'approuvait pas non plus le projet voté par la Chambre. Dans une lettre officielle écrite au sénateur McNary, Président de la Commission sénatoriale de l'Agriculture, M. Hyde exprimait la conviction que ce projet ne saurait apporter une aide sérieuse à l'agriculture et qu'il proposait une réglementation tellement sévère qu'il était impossible de l'appliquer effectivement (14). La lettre du Secrétaire de l'Agriculture était la

(14) *Fin. Chron.*, 18 février 1933, p. 1143.

première expression officielle de l'attitude de l'Administration Hoover à l'égard du projet de loi; l'opinion était répandue que s'il devait passer, le Président Hoover y opposerait son veto.

Le Domestic Allotment Plan ne put être voté par le Sénat avant la fin de la période de l'interrègne présidentiel. Sous la pression des groupes intéressés, tous les produits éliminés par la Commission — et bien d'autres — voulaient venir se réfugier sous l'aile protectrice de la loi. Les dispositions prévoyant des restrictions de l'acréage faisaient aussi leur réapparition. Des mesures d'inflation et de dévaluation monétaire commençaient à s'y accrocher. Le Domestic Allotment Plan prenait graduellement la forme définitive qu'il devait revêtir comme l'Agricultural Adjustment Act, la grande loi agricole du Président Roosevelt.

CHAPITRE V

AGRICULTURAL ADJUSTMENT ACT

Douze jours après son inauguration solennelle comme Président des Etats-Unis, Franklin Delano Roosevelt transmettait au Congrès le texte préliminaire d'un nouveau projet de loi agricole. Il le présentait aux Assemblées législatives dans les termes suivants :

« ...Cette mesure concerne l'agriculture et poursuit le but de relever le pouvoir d'achat de nos fermiers et d'augmenter la consommation d'articles fabriqués dans nos agglomérations industrielles et, en même temps, celui d'alléger considérablement le poids des hypothèques grevant les fermes et de renforcer la valeur de ces actifs de nos établissements de crédit qui consistent en prêts agricoles.

« Des études approfondies et la synthèse de points de vues nombreux ont produit une mesure qui permet de grands espoirs d'un résultat heureux. Je vous dis franchement que c'est un chemin nouveau et non encore exploré; mais je vous dis aussi avec une égale franchise que des conditions sans précédent demandent que

des moyens nouveaux soient essayés pour sauver l'agriculture. Si une expérience suffisante est faite de son administration et si elle ne produit pas les résultats espérés, je serai le premier à le reconnaître et à vous en aviser. »

Le 12 mai 1933, le Président signait la nouvelle loi rapidement passée par le Congrès. Ce « Farm Act » contenait trois parties. Le Titre Premier était de beaucoup le plus important; c'était lui qui contenait les dispositions du nouveau régime d'économie dirigée dans le domaine agricole et qui devint connu sous le nom de « Agricultural Adjustment Act ». Le Titre II, « Emergency Farm Mortgage Act », réorganisait le système hypothécaire rural et s'attachait à alléger le fardeau de la dette qui pesait sur les fermiers. Le Titre III était le fameux amendement Thomas, autorisant le Président à modifier par décret le contenu or du dollar en le ramenant, au besoin, jusqu'à concurrence de 50 % de sa valeur antérieure et accordant généralement au Chef de l'Etat de larges pouvoirs inflationnistes.

L'énoncé officiel de la nouvelle loi spécifiait que son objet était de « soulager la situation critique de l'économie nationale en relevant le pouvoir d'achat agricole ». Cet énoncé était suivi par un exposé de motifs et une déclaration de programme (1) :

« Considérant que la présente crise économique aiguë

(1) *Compilation of Agricultural Adjustment Act*, U. S. Government Printing Office, Washington, 1934, p. 1 et suiv.

est en partie la conséquence d'une grande et croissante inégalité entre les prix des produits agricoles et ceux des autres produits, déséquilibre qui a presque détruit le pouvoir d'achat des fermiers en articles industriels, disloqué l'échange ordonné des marchandises et sérieusement diminué la valeur des actifs agricoles qui soutiennent la structure du crédit national, il est déclaré par les présentes que cette situation de l'industrie fondamentale de l'agriculture a revêtu les transactions en produits agricoles d'un intérêt public national, a encombré et obstrué les courants normaux du commerce en ces produits et a rendu impérative la promulgation immédiate du Titre I de cette loi.

« Il est déclaré par les présentes que le Congrès poursuit le but ci-après :

« Etablir et maintenir un tel état d'équilibre entre la production et la consommation des produits agricoles et de telles conditions d'écoulement de ces produits qui relèveront les prix touchés par les fermiers à un niveau assurant aux produits agricoles, par rapport aux produits achetés par les fermiers, un pouvoir d'achat équivalent à celui qui existait pendant la période de base. Cette période de base sera, sauf pour le tabac, celle comprise entre août 1909 et juillet 1914 (pour le tabac ce sera celle qui va d'août 1919 à juillet 1929). Toutefois, ce rajustement devra ménager les intérêts des consommateurs et ne pas imposer à ceux-ci une augmentation de la fraction de leur dépense qu'ils affectaient en

1909-1914 à l'achat de produits agricoles ou articles tirés de ceux-ci. »

Dans cet exposé des motifs et de l'objet de la loi on trouve l'affirmation que l'agriculture est « l'industrie » fondamentale; que son redressement constitue la clé de la reprise économique générale; que le mal essentiel dont souffre l'agriculture et le pays s'exprime par une rupture d'équilibre entre les prix des produits agricoles et ceux des articles fabriqués; que ce mal doit être réparé par un relèvement du pouvoir d'achat des produits agricoles au moyen d'un rétablissement d'un rapport plus favorable entre leur production et leur consommation.

Afin d'atteindre cet objet, la loi accordait au Secrétaire de l'Agriculture des pouvoirs considérables et une large discrétion administrative. La plupart des dispositions de la loi visent les produits dits « de base », dont la loi énumère sept, soit le blé, le coton, le maïs, les porcs, le riz, le tabac, le lait et ses produits. Un an plus tard, d'autres produits furent ajoutés par des amendements. Les Titres VIII et IX de la loi autorisent le Secrétaire de l'Agriculture, en ce qui concerne ces produits de base, à adopter des mesures de réduction de l'acréage ou de production pour le marché par le moyen d'accords avec les producteurs ou par d'autres méthodes de coopération volontaire et de prendre des dispositions en vue de « paiements des bénéfices » que de telles mesures pourraient rendre nécessaires et de mettre en vigueur

des taxes spéciales, aux taux indiqués par la loi, imposant la transformation des produits en question afin d'obtenir des revenus pour faire face aux dépenses extraordinaires prévues. La taxe de transformation reprenait, sous une autre forme, l'idée première de l'« equalization fee » ou, peut-être davantage encore, celle des « droits de cession » mentionnés dans le chapitre précédent, mais l'assiette de l'impôt était établie avec plus de précision et le taux lui-même était déterminé non plus en fonction des droits douaniers ou des pertes estimées du fait des ventes des excédents à l'étranger, mais par la différence entre la « juste valeur d'échange » et le prix actuel.

La grande innovation de la loi consistait dans ses mesures de contrôle de la production. Un certain effort dans ce sens, ainsi qu'il a été exposé plus haut, avait été tenté par le Ministère de l'Agriculture et par le Farm Board. Mais il n'avait eu pour toute sanction que la force de persuasion qui était une arme bien peu efficace, puisque tout fermier qui aurait réduit sa production ou son acréage pouvait craindre qu'il ne faisait des sacrifices que pour d'autres qui en profiteraient sans suivre son exemple. Un mécanisme très complet était, au contraire, prévu par la nouvelle loi. Mais d'autre part, la nouvelle loi contenait aussi beaucoup d'éléments anciens, étant, en quelque sorte, une synthèse de tous les projets d'aide à l'agriculture de la dernière décade.

Résumant la philosophie économique et sociale qui

avait inspiré l'Agricultural Adjustment Act, Joseph S. Davis, ancien économiste en chef du Farm Board, disait, dans une conférence radio-diffusée, prononcée par lui en décembre 1933 (2) que la nouvelle loi était imprégnée de la même croyance que les projets de loi des McNary-Haugenistes, le plan des certificats d'exportation, l'Agricultural Marketing Act de 1929 et les opérations du Federal Farm Board. Cette croyance faisait apparaître l'agriculture comme l'activité économique fondamentale et les fermiers comme une classe sociale d'une importance primordiale. M. Davis appelait cette conception le « fondamentalisme agraire ». La seconde caractéristique que la loi d'ajustement agricole avait en commun avec les tentatives précédentes de réforme agraire, consistait à affirmer que malgré leur rôle économique et social primordial, la politique nationale américaine avait fait preuve d'une tendance constante à favoriser les autres classes de la population aux dépens des agriculteurs; que l'agriculture n'avait pas reçu un traitement équitable et que les fermiers n'avaient pas touché leur juste part du revenu national. Le troisième trait commun à tous les efforts législatifs de venir en aide à l'agriculture était que, pour des raisons diverses, les fermiers étaient considérés comme incapables de s'organiser eux-mêmes pour la défense de leurs droits d'une manière aussi efficace que le faisaient les industriels, les

(2) Joseph S. DAVIS, *The A.A.A.*, The University of Minnesota Press, Minneapolis, 1934.

commerçants, les chemins de fer, les banquiers et les travailleurs industriels. Par conséquent, dans une société aussi imbue d'organisation, les fermiers resteraient toujours des sacrifiés, à moins que le gouvernement ne leur accorde sa protection spéciale en les organisant et les aidant par divers autres moyens.

Le mécanisme prévu par la loi plaçait entre les mains du Secrétaire de l'Agriculture des pouvoirs puissants mais souples. Ezekiel, l'un des rédacteurs du texte de la loi ⁽³⁾ et Conseiller Economique du Secrétaire de l'Agriculture et Bean, Conseiller Economique de l'Agricultural Adjustment Administration, voyaient dans cette souplesse l'un des traits caractéristiques de la nouvelle loi ⁽⁴⁾. Cette loi non seulement munissait le Secrétaire de l'Agriculture d'un instrument d'exécution qui avait fait défaut aux administrateurs des lois précédentes et le mettait à même de diriger effectivement la production, de rémunérer suffisamment les agriculteurs pour toute réduction librement consentie d'une partie de leur production et d'obtenir, sous la forme des taxes de transformation, tous les fonds nécessaires à cet effet, mais elle n'enserrait son activité dans aucun cadre étroit de prescriptions précises préétablies. L'Agricultural Adjustment Act ne ressemblait pas, en cela, à l'Agricul-

(3) Henry A. WALLACE, *New Frontiers*, New-York, 1934, p. 164.

(4) Mordecai EZEKIEL and Louis H. BEAN, *Economic Bases for the Agricultural Adjustment Act*, Washington, D.C., 1933, p. 52.

tural Marketing Act qui spécifiait minutieusement tout ce que les autorités du Farm Board devaient et pouvaient faire dans chaque cas particulier. Sous le régime de la nouvelle loi, le Secrétaire de l'Agriculture pouvait, au contraire, prendre la décision spécialement appropriée à toute situation individuelle, autant qu'elle restait conforme aux principes exposés dans l'Act et à la ligne générale de conduite qu'il avait tracée.

La loi d'ajustement agricole était flexible encore à cet autre point de vue que, tout en posant le relèvement des prix des produits agricoles comme le but à atteindre, elle ne fixait aucun prix arbitraire exprimé en dollars et en cents et n'indiquait qu'un niveau de parité, défini par rapport aux prix des autres produits. Elle soulignait ainsi que son objet n'était pas de pousser les produits du sol vers des prix déterminés, mais de s'efforcer à rétablir un état d'équilibre économique et de justice sociale telle qu'elle la concevait.

En ce qui concerne les raisons qui ont présidé à la sélection des produits « de base », abstraction faite de la pression politique exercée par les intéressés, on pourrait dire qu'ils avaient été choisis parce qu'ils étaient de grands produits d'exportation subissant une forte pression du fait d'excédents accumulés et d'une baisse extrême des prix mondiaux ; parce qu'ils étaient tous soumis, avant d'atteindre le consommateur final, à une transformation industrielle, ce qui permettait un contrôle effectif de leur production et le prélèvement, à ce

point, d'un impôt destiné à assurer les fonds indispensables à la mise en vigueur du programme d'ajustement; parce qu'en 1929 ils produisaient, dans leur ensemble, entre 50 et 55 % du revenu total de l'agriculture américaine et, enfin, parce que leurs prix exerçaient une grande influence sur le niveau des prix d'autres produits.

La période 1909-1914 avait été choisie comme base générale pour les calculs de la « parité », parce qu'elle semblait avoir été la dernière période récente présentant une stabilité considérable tant dans le domaine de l'industrie que dans celui de l'agriculture, un état d'équilibre dynamique entre la production et la consommation de tous les principaux produits, une activité industrielle normale avec peu de chômage.

Enfin, l'objet de la loi était non seulement de mettre fin à une crise agraire chronique en rétablissant la parité d'échange entre les produits agricoles et les produits industriels, mais encore — et c'était là qu'elle puisait son caractère d'urgence — de forger une arme nouvelle pour la lutte contre la crise économique générale. Un résumé simple et clair de cet aspect de la loi d'ajustement agricole, ainsi que de son objet général, fut donné par le sénateur Arthur Capper de Kansas dans une interview au cours de laquelle il voulut expliquer le mécanisme du Domestic Allotment Plan ⁽⁵⁾. Ces com-

(5) *Financial Chronicle*, 24 décembre 1932, p. 4324.

mentaires peuvent s'appliquer aussi bien à l'Agricultural Adjustment Act :

« Lorsque les roues d'une locomotive sont au point mort, il suffit d'appliquer une certaine force à l'endroit propice pour qu'elles se mettent de nouveau en mouvement. Faites pression d'une force infiniment plus grande sur la locomotive tout entière et cela ne la fera pas partir; au contraire, cela l'empêchera probablement de se remettre en mouvement. Il y a beaucoup de gens qui pensent, et j'en suis, que le moyen de remettre en mouvement notre locomotive économique consiste à appliquer assez de force au pouvoir d'achat de l'agriculture; les roues quitteront alors le point mort et l'échange général des biens et des services sera repris... Beaucoup le pensent — et j'en suis — que si le fermier pouvait commencer à acheter, ses achats donneraient une impulsion à toute la machine. Mais le fermier ne peut avoir de pouvoir d'achat tant qu'il produira ces immenses excédents, pour lesquels il n'y aura, pendant quelque temps à venir, aucune demande de la part du marché. Ces excédents ont créé et continuent à maintenir le manque d'équilibre, le manque de parité entre l'agriculture et l'industrie. En principe, ce projet propose d'accomplir les choses importantes suivantes :

« Premièrement, placer presque immédiatement entre les mains du fermier de l'argent avec lequel il commencera à acheter des produits manufacturés. La pro-

duction de ces articles stimulera la demande pour la main-d'œuvre et apportera ainsi le remède au chômage.

« Deuxièmement, en retour pour l'argent versé aux fermiers, ils devront réduire leur production jusqu'au point approximatif où les excédents ne surchargeront plus la machine économique. Autrement dit, la production devra être réduite jusqu'au niveau de la demande du marché intérieur. Voici, en prenant l'exemple concret du blé, ce que le plan se propose de faire.

« Supposez que nous produisons environ 850 millions de boisseaux par an. Supposez que les Etats-Unis consomment près de 600 millions de boisseaux. Supposez qu'il n'existe pas de marché d'exportation pour les 250 millions de boisseaux qui restent et qu'ils continuent à s'entasser, même si l'on se débarrasse d'une partie gratuitement. Il semble que ce que l'on devrait faire serait de réduire la production d'environ 20 %.

« Aujourd'hui, le cultivateur reçoit pour son blé, en pouvoir d'achat, près de 55c. par boisseau de moins qu'il ne touchait dans la période d'avant-guerre. Il ne bénéficie pas de la protection de 42c. par boisseau que le tarif douanier est supposé lui donner.

« Il est proposé que le cultivateur touche un supplément, en plus du prix mondial qu'il reçoit maintenant; il est proposé, qu'en retour de ce paiement il réduise son acreage de 20 %, ce qui résulterait pratiquement dans une réduction de 20 % de sa production. Si cela se pro-

duisait, le droit d'entrée commencerait à le protéger et le bonus ne serait alors plus nécessaire.

« Il est proposé de se procurer l'argent pour le paiement de cette prime par une taxe imposée sur le processus de la transformation du blé. Cette taxe sera, en fin de compte, passée au consommateur. Dans le cas du blé, elle représentera probablement un cent de plus par miche de pain. Pareillement, pour le coton, les porcs, le tabac et pour les autres produits. Les consommateurs paieraient quelques trois-quarts de milliard de dollars par an pour donner aux fermiers un revenu qui aura pour résultat des achats de produits manufacturés en quantités suffisantes pour créer la demande de la main-d'œuvre nécessaire à la fabrication de ces produits. Si les trois-quarts d'un milliard de dollars alloués aux agriculteurs changent de mains vingt fois dans une année (et ce rythme peut s'accélérer jusqu'à quarante fois) dans le processus de la circulation, le pouvoir d'achat du pays sera accru non pas de trois-quart d'un milliard, mais de quinze milliards de dollars. S'ils étaient échangés quarante fois, le pouvoir d'achat serait accru de trente milliards de dollars. Voilà la théorie de ce Plan. »

Le fonctionnement du mécanisme économique que la nouvelle loi devait mettre en jeu a été exposé avec plus de précision par M. Ezekiel (6). Cet exposé pourrait ser-

(6) Mordecai EZEKIEL, *Economic Philosophy of the Farm Program*, Washington, 1935.

vir, en partie, de base d'appréciation des résultats acquis par l'application de l'Act :

« La situation économique de l'agriculture était très nette. Les fermiers continuaient à produire en 1932 à pleine capacité. Mais leurs produits étaient en grande partie invendables. Même avant la récolte de 1932, nos reports de tous les produits de ferme étaient excessifs. En plus des reports saisonniers normaux, nous avions aux Etats-Unis 250 millions de boisseaux de blé, 5 millions de balles de coton et 250 millions de livres de tabac. A la suite de ces excédents, de la disparition des marchés étrangers, du déclin du pouvoir d'achat des habitants des villes et de la rigidité des coûts de transport et d'écoulement des produits agricoles, leurs prix tombèrent, en 1932, à des niveaux extrêmement bas. On voyait partout des ventes forcées de fermes et dans l'Etat de Iowa, l'état agricole le plus opulent du pays, les fermiers étaient en révolte ouverte.

« Cependant, les bas prix des produits agricoles ne signifiaient pas l'avènement de la prospérité pour les villes. Les bas prix n'apportaient que des revenus insuffisants; les fermiers ne pouvaient pas acheter et les villes ne pouvaient pas vendre; notre système économique tout entier paraissait être entraîné irrémédiablement dans un gouffre de destruction et de chaos. Le chômage était à un niveau de record, les banques se fermaient, les agences locales de secours s'épuisaient sous l'effort et l'aide fédérale était insignifiante ; des cas de

famîne étaient signalés dans beaucoup de centres industriels.

« L'action économique que ces faits imposaient était simple :

« 1° Si la production des denrées agricoles exportables était réduite pendant quelque temps à un niveau inférieur à la consommation courante, les excédents seraient éliminés et les prix de ces produits s'élèveraient plus que proportionnellement par rapport à la réduction effectuée et les fermiers bénéficieraient d'un pouvoir d'achat accru.

« 2° L'augmentation du pouvoir d'achat des fermiers aurait pour résultat une demande considérablement plus grande de leur part pour les produits des villes; elle permettrait de donner du travail aux producteurs industriels et rétablirait le courant d'échange de produits entre la campagne et les villes, en donnant ainsi aux consommateurs citadins un revenu additionnel, pour payer les prix plus élevés des produits agricoles.

« 3° Les paiements de bénéfices, avancés par la Trésorerie avant que les impôts correspondants puissent être prélevés, devraient créer un pouvoir d'achat supplémentaire et agir comme un facteur modérément inflationniste, ayant tendance à relever le niveau des prix et à rétablir l'activité économique générale ».

CHAPITRE VI

APPLICATION ET RÉSULTATS DE LA LOI D'AJUSTEMENT AGRICOLE

A) LE BLÉ⁽¹⁾.

Le 16 juin 1933, le Secrétaire de l'Agriculture annonçait les décisions suivantes qui avaient été approuvées par le Président :

1° Des « paiements de bénéfice » seraient effectués en 1933, 1934 et 1935 aux fermiers qui participeraient au plan de l'A. A. A.

2° Pour pouvoir toucher ces primes, un cultivateur devait s'engager à réduire ses emblavures, pour les années 1934 et 1935, jusqu'à concurrence de 20 % par rapport à son acreage moyen d'une période triennale de base et d'ensemencer un nombre d'acres suffisant

(1) Joseph S. DAVIS, *Wheat and the AAA*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1935.

Voir également *Yearbook of Agriculture*, Department of Agriculture, Washington, D.C., 1934.

Et *Agricultural Adjustment*, A Report of Administration of the Agricultural Adjustment Act, May 1933 to February 1934, Department of Agriculture, Washington, D.C., 1934.

pour produire un certain minimum qui lui serait alloué.

3° Ces allocations de production minimum seraient proportionnelles à la quote-part du producteur individuel dans la quantité totale de blé consommé à l'intérieur du pays.

4° Les fermiers participant au plan devaient s'organiser en associations de contrôle de la production du blé des comtés.

Le 26 juin le taux de la taxe de transformation sur le blé était fixé par décret à 30 cents par boisseau.

Ainsi, le programme d'ajustement de la production du blé prévoyait des paiements de bénéfice, et le prélèvement des taxes de transformation pendant une période de trois ans et des réductions des emblavures pendant une période de deux ans aux termes de contrats individuels librement conclus avec le Secrétaire de l'Agriculture par les fermiers participants au plan d'ajustement. Pour 1933-34, les producteurs de blé participant au plan, pouvaient compter sur un paiement de bénéfice de 28 à 30 cents par boisseau, sur une allocation représentant 54 % de leur production moyenne en 1928-1932, ces paiements étant faits pour les rémunérer de la réduction de leurs emblavures de 15 % par rapport à la moyenne de leurs emblavures de 1930-1932. Au-delà, les producteurs avaient la perspective d'autres paiements en 1934-35 et 1935-36 et acceptaient le risque d'être requis de réduire leur acréage de 1935 jusqu'à concurrence de 20 % de la moyenne de 1930-1932.

Le programme de la réduction des emblavures, même s'il devait être accepté et rigoureusement suivi par tous les producteurs de blé, n'aurait entraîné qu'une réduction relativement modeste de la production. Le blé produit sous le régime de ce programme aurait dû normalement dépasser les besoins de la consommation intérieure et accroître les excédents existants qui ne pouvaient ainsi être réduits que par l'exportation. Ce n'est donc pas par une diminution de l'offre du blé sur les marchés mondiaux que le programme espérait pouvoir en relever le prix, mais bien par les paiements de péréquation effectués par le gouvernement. Ce conservatisme dans la restriction de la production s'expliquait par la crainte de favoriser les producteurs étrangers aux dépens des fermiers américains. D'autre part, une autre considération avait fait fixer une limite inférieure au dessous de laquelle la production d'un fermier participant au plan ne pouvait descendre sans entraîner une réduction proportionnelle dans son paiement de bénéfice, et le privant même de tout paiement s'il se refusait tout-à-fait à ensemençer. On craignait que si les fermiers produisaient moins que leur quote-part de la consommation intérieure, les paiements de bénéfice pourraient être considérés comme de simples subsides.

Le manque de succès de la campagne de propagande menée jadis par le Farm Board et par le Département de l'Agriculture en faveur de la restriction de la production, qui s'inspirait bien de considérations d'intérêt gé-

néral, mais qui exposait néanmoins les producteurs individuels, qui auraient suivi ses indications, au danger d'un sacrifice non partagé, avait conduit l'Administration à adopter une tactique tout opposée. Les cultivateurs n'étaient invités à donner leur adhésion au programme que s'il y trouvait qu'un intérêt pécuniaire. Avant de se décider, chaque cultivateur pouvait peser les avantages précis ou probables, les pertes ou inconvénients certains ou éventuels que sa participation allait entraîner. Dans un grand nombre de cas, cependant, les hésitations que les cultivateurs pouvaient avoir ne purent tenir devant la pression de la misère ; la promesse des paiements de bénéfices devait constituer un argument puissant en faveur de leur adhésion.

Il a été estimé qu'environ 75 % de l'acréage commencé et de la production totale au cours de la période de base de 1928-1932 étaient représentés dans les adhésions des fermiers qui signèrent des contrats de participation en 1933. Ce nombre fut accru par des participations additionnelles qui vinrent s'ajouter au printemps de 1934. Ce total d'adhésions, bien que suffisant pour permettre l'application du programme, apporta quelque déception à l'Administration qui avait espéré une participation quasi-générale. Mais, dans des cas assez nombreux, surtout dans les régions où le blé n'était pas la culture principale, les paiements de bénéfice avaient paru être insuffisants par rapport aux inconvénients ou sacrifices que la participation au plan imposait. Les ad-

hésions étaient les plus nombreuses dans les régions où la moyenne des emblavures par ferme était la plus grande; ainsi, dans les Etats de Kansas, de North-et-South Dakota et de Montana, elles atteignaient 90 % de l'acréage de la période de base.

La grande épreuve du succès de ce système de la restriction des acréages et de la production devait venir plus tard et consistait dans la mesure dans laquelle les cultivateurs allaient effectivement se conformer aux réductions qui leur étaient imposées par les contrats d'adhésion. Des possibilités multiples de fraude pouvaient s'offrir à eux, telle que l'ensemencement d'une superficie plus grande que celle qui leur avait été allouée, l'abandon des terres non représentatives au rendement inférieur à la moyenne ou l'emploi excessif des engrais. Reconnaissant ce danger, l'Administration de la « Triple A » avait procédé dès le début à la formation d'un corps spécial d'inspection et à tout un système de vérification et de contrôle. Ce contrôle fut pratiqué sous la forme la moins vexatoire possible, les inspecteurs ayant reçu des instructions spéciales de se présenter, autant que possible, dans le rôle de conseillers des fermiers plutôt que dans celui de contrôleurs.

L'épreuve donna des résultats plus favorables qu'on ne s'y attendait généralement. Dans les 90 % des cas, les fermiers se conformèrent aux conditions des contrats de réduction qu'ils avaient signés. Il est vrai que les dégâts d'une grande sécheresse, tant en 1933 qu'en 1934,

avaient sans doute contribué à maintenir la production de pas mal de fermiers dans les limites qui leur avaient été assignées et qu'ils avaient, en réalité, transgressées. L'Administration avait adopté la politique de ne poursuivre les délinquants qu'en cas de violations flagrantes des contrats et interprétait volontiers les fraudes vénielles comme erreurs involontaires sujettes seulement à rectification. Elle faisait ainsi œuvre d'éducation et réservait pour l'avenir un contrôle plus strict de la réduction effectuée par les fermiers contractants. Dans la majorité des cas, ces fraudes ou erreurs avaient consisté dans l'ensemencement d'une surface plus grande. Contrairement à ce qui se produisit pour le coton, il n'y avait à signaler que peu de cas de recours trop intensifs à l'engrais.

Les conditions du programme de restriction de 1933 furent maintenues en 1934, tant en ce qui concerne le taux de la taxe de transformation que celui des paiements de bénéfice. Mais le 9 juillet 1934, le Secrétaire de l'Agriculture annonçait que la réduction de l'acréage prévue pour 1935 n'était que de l'ordre de 15 % de l'acréage de base ; six semaines plus tard, ce chiffre était réduit à 10 %. Le 20 mars 1935, toutes restrictions furent levées en ce qui concernait le blé de printemps, tandis que les paiements de bénéfice étaient maintenus pour les fermiers qui signaient l'engagement de reporter les réductions prévues pour 1935 aux emblavures de l'année suivante. La persistance de la sèche-

resse devait bientôt déterminer l'abandon des restrictions également pour le blé d'hiver.

D'une façon générale, on peut dire que l'expérience agricole tentée par l'Administration Roosevelt a revêtu, en ce qui concerne le blé, des formes très modérées. A aucun moment, elle n'a présenté le caractère de contrainte qui avait caractérisé les lois Bankhead et Kerr-Smith réglementant la production du coton et du tabac, ni de destructions massives des récoltes et des animaux, comme cela avait eu lieu dans le cas du coton ou des porcs. Dès le début de l'application du programme, la restriction de la production pour les fermiers adhérents avait été fixée à un pourcentage modéré, et ces restrictions furent ensuite réduites encore davantage et même entièrement levées. Les montants prélevés sous forme de taxes de transformation et distribués à titre de paiements de bénéfices avaient été également moindres que ceux envisagés lors de l'élaboration de la loi.

Lorsque le principe des prix de parité fut admis comme le but poursuivi par la loi d'ajustement agricole et que des calculs préliminaires furent faits pendant que le projet de loi était encore à l'étude, on était arrivé à des estimations sensiblement plus élevées des paiements de bénéfice, du taux de la taxe de transformation et du pourcentage de réduction des emblavures, — tout cela en raison des niveaux extraordinairement bas auxquels le prix du blé était descendu et de la différence considérable entre le prix de parité et le prix du marché qu'il

s'agissait de combler. Mais avant que le Farm Bill fut promulgué, et surtout bien avant que le Secrétaire de l'Agriculture ait pu annoncer les divers taux en question, le prix du blé commença à monter rapidement, sous l'influence des dégâts de la sécheresse et poussé également par l'abandon de l'étalon-or et la dépréciation progressive de l'unité monétaire.

C'est ainsi qu'on était arrivé aux taux et pourcentages finalement fixés par le Secrétaire de l'Agriculture et que le total des paiements effectivement versés aux fermiers était bien inférieur aux anticipations. Il s'est trouvé réduit environ de la moitié. Du point de vue de l'efficacité du programme en tant que remède de lutte contre la crise générale par l'augmentation du pouvoir d'achat de la population agricole, il y avait un inconvénient dans ce sens que les fermiers eussent touché en espèces les paiements de bénéfice qui leur auraient été distribués et qu'ils auraient pu les dépenser immédiatement, tandis que le simple relèvement du prix du blé ne représentait qu'un pouvoir d'achat potentiel et non effectif jusqu'au moment de la réalisation de la récolte.

Il apportait seulement l'avantage considérable de pouvoir fixer le taux de la taxe de transformation à un chiffre moins vexatoire et de rendre tout le programme plus acceptable aux industries frappées de la taxe. Les délais qu'on dut constater dans les paiements effectués apportèrent aussi une modification sensible au mécanisme prévu. Le programme se proposait de faire les paie-

ments de bénéfice le plus vite possible après la mise en vigueur de la loi, tant pour remédier à la grande détresse des fermiers que pour faire fonctionner le mécanisme de stimulant de l'économie générale sur lequel on comptait et qui devait même avoir un certain pouvoir inflationniste, si les paiement de bénéfice avaient pu précéder sensiblement le prélèvement des taxes de transformation. Mais les délais de la mise en œuvre du mécanisme gigantesque d'administration que nécessitait la nouvelle loi avaient été plus grands encore qu'on ne l'avait pensé. Les premiers chèques ne partirent que le 31 octobre et moins de 25 % furent expédiés aux cultivateurs adhérents avant la fin de l'année 1933. Si la majorité des chèques furent bien reçus par les fermiers avant le 1^{er} mars 1934, date à laquelle ils devaient payer leurs impôts, les paiements avaient failli au rôle de stimulant rapide des affaires et n'ont pu le jouer qu'après la fin de l'année 1933.

Afin que les paiements puissent servir le but d'amorcer le redressement économique par le moyen des achats des produits industriels qu'auraient effectués les fermiers, l'Administration s'attacha à les sauvegarder, dans la mesure du possible, des droits et privilèges des créanciers. Pour les conserver, avant toute chose, dans le circuit de l'économie privée et éviter leur retour immédiat, par voie de compensation, dans les caisses du Trésor, le Secrétaire de l'Agriculture décida que les sommes dues par les cultivateurs à l'Etat, notamment pour les achats

de semences, ne viendraient pas en déduction des paiements de bénéfices. Il dut adopter à cet effet une fiction juridique, en interprétant ces dettes comme étant non encore échues.

L'analyse de l'emploi des fonds touchés par les fermiers révèle que, dans un grand nombre de cas, une proportion importante fut utilisée pour le paiement de dettes diverses, telles que celles des soldes débiteurs des comptes des fermiers chez leurs fournisseurs locaux, auprès des médecins ou dentistes, ou même dans les banques. Dans certaines régions, pas mal de paiements furent faits à valoir sur la dette hypothécaire. Souvent, la moitié ou même les deux tiers du premier versement de bénéfice furent utilisés par le fermier en paiement des dettes ou des impôts. Le reste servit aux dépenses courantes de la ferme et du ménage. Les proportions des diverses utilisations varièrent beaucoup suivant les régions et leurs situations financières respectives.

On pourrait, peut-être, dire que, d'une façon générale, les besoins essentiels des fermiers étaient urgents à un tel point que seule une partie relativement insignifiante des paiements put être déviée pour l'achat de ce qui n'était pas strictement indispensable. Il paraît incontestable que ces paiements servirent à raffermir considérablement toute la structure du crédit national en renforçant l'un de ses éléments essentiels et fondamentaux. Ils contribuèrent également à améliorer dans une certaine mesure, la situation de quelques branches de l'activité

économique, de relever, par exemple, le chiffre d'affaires des maisons de vente par correspondance qui desservent surtout les régions agricoles. Ils profitèrent aussi à l'industrie automobile, mais moins par des achats directs des fermiers ayant touché les paiements, que du fait des achats effectués par ceux qui avaient bénéficié indirectement de ces paiements, grâce aux dépenses ou aux paiements effectués par les cultivateurs. Il paraît douteux, cependant, qu'ils aient joué un rôle important comme facteur stimulant des affaires et qui aurait provoqué un essor ascendant de la spirale de l'activité économique.

Il ne semble pas possible d'apporter une appréciation définitive sur le programme de la « Triple A », en tant qu'il a été appliqué à la culture du blé, surtout du point de vue de la solution qu'il apporta au grand problème de la crise agraire chronique. Il a aidé à renforcer, à un moment critique, l'un des secteurs les plus vulnérables de l'économie nationale et a ainsi contribué à arrêter une désintégration plus grande du tissu social et économique. C'est un apport considérable, mais à effet passager et qui est impuissant à modifier les causes économiques dont l'existence avait déterminé et précipité le mal. D'autre part, il ne s'agit pas d'analyser simplement les effets économiques dûs aux paiements de bénéfice. Dissociés du reste du système, ils ne prennent l'aspect que de simples subsides et leur intérêt et leur importance en sont singulièrement diminués. Le succès des

paiements de bénéfice à lui seul ne constitue, dans aucune mesure, une justification de l'expérience de la « Triple A » et pourrait bien même en signifier la condamnation, si l'inutilité du reste du programme pouvait être démontrée. Seulement, toute appréciation qu'on pourrait porter sur le reste du programme est rendue difficile et est gravement obscurcie par les circonstances extérieures dans lesquelles l'expérience s'est déroulée. De même que pour l'expérience du Farm Board, mais dans le sens inverse, celle de la « Triple A » n'a pas été convaincante. Si les résultats de l'effort du Farm Board avaient été faussés par le déclenchement d'une grave crise économique, ceux de la « Triple A » l'ont été par des conditions atmosphériques. Si le Farm Board avait été la victime d'une force majeure, la « Triple A » en a été une grande bénéficiaire. Trois années consécutives de grande sécheresse, dont celle de l'année 1934 avait battu tous les records précédents, pourtant impressionnants, ont à un tel point facilité l'œuvre de réduction de la production et des excédents, entreprise par la « Triple A », qu'il est presque impossible de dire quelle a été dans les résultats obtenus sa part propre. Les études les plus désintéressées et les plus sérieuses semblent conclure qu'elle a été insignifiante, comparée à celle de l'action des forces naturelles. Il est notamment permis de se demander quel aurait été le rôle des cultivateurs, représentant 25 % de la production totale, qui, en refusant de signer les contrats, étaient restés en de-

hors de l'action de la « Triple A », si les conditions atmosphériques avaient été différentes et si la A. A. A. avait été contrainte de poursuivre et avait réussi à imposer une politique plus rigoureuse de restrictions. L'augmentation des acréages et de la production aurait sans doute alors posé la question de la transformation du programme en un système obligatoire. Il n'est pas clair, non plus, quel aurait été le sort du programme, si les prix avaient failli de monter à la suite de la sécheresse et de l'impulsion donnée par la dévaluation monétaire et si l'Administration avait tenté de rapprocher les prix du blé de leur « parité » théorique par des paiements de bénéfices plus importants et des taxes de transformation plus fortes, le tout suivi, peut-être, de destruction des récoltes existantes, d'une consommation sensiblement réduite de la farine et du blé, de la recherche de produits de substitution, d'un relèvement considérable du prix du pain, de tant d'épreuves pénibles et aux répercussions imprévisibles qui ont pu être évitées grâce au simple et pur hasard de conditions atmosphériques favorables à l'application du programme.

B. LE COTON (1).

En tant qu'il touche au coton, le but général de l'Agricultural Adjustment Act reste forcément inchangé et

(2) Henry I. RICHARDS, *Cotton and the AAA*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1935.

Voir également, *Yearbook of Agriculture*, 1934 et *Agricultural Adjustment*, Washington, D.C., 1934.

consiste surtout à vouloir augmenter le pouvoir d'achat et les revenus des planteurs. Le programme poursuivait également le but de réadapter la production du coton à l'importance de la demande mondiale et celui de réduire les excédents existants.

De même que pour le blé, le revenu des planteurs de coton devait être augmenté en les rémunérant pour la réduction de leur production. Mais à la différence du programme appliqué au blé, le programme de contrôle de la production du coton comportait la destruction d'une partie de la récolte de 1933, en plus et en dehors de la réduction de la surface plantée en vue de celle de 1934. D'autres moyens connexes furent également employés, tels que des avances aux fermiers, par l'Etat, sur le coton produit, avances consenties à un taux fixe qui devait servir à soutenir le prix du marché. Il faut mentionner, enfin, la loi Bankhead d'avril 1934 qui vint introduire un élément de contrainte dans le programme de l'A. A. A., lequel ne s'adressait qu'à une participation spontanée, et qui imposa une taxe considérable sur tout coton produit en excédent de certaines limites fixées.

De même également que dans le cas du blé, les fonds pour effectuer les paiements aux planteurs sont obtenus par une taxe prélevée sur la première transformation industrielle de la matière première, le taux de cette taxe devant être aussi déterminé par la différence entre le prix moyen pratiqué et la « valeur d'échange équitable » ou le « prix de parité » défini par la loi d'Ajustement

Agricole. Calculée sur cette base, la taxe de transformation sur le coton fut fixée par le Secrétaire de l'Agriculture, le 14 juillet 1933, à 4,2 cents par livre.

Ainsi, et de même encore que pour les cultivateurs de blé, que pour les producteurs de toutes les autres denrées agricoles qui faisaient partie du programme de la loi, elle offrait l'aide pécuniaire aux planteurs de coton non pas seulement pour leur apporter un secours financier, et non pas surtout à titre d'un simple subside gouvernemental, mais comme prix d'acceptation d'un système économique d'ensemble.

Au moment où l'Agricultural Adjustment Act fut passé, le gouvernement fédéral possédait encore lui-même des stocks importants de coton provenant des opérations de stabilisation du Farm Board et des emprunts faits aux planteurs et dont la valeur était tombée bien au-dessous du montant de l'avance que ce gage devait garantir. Suivant une disposition spéciale insérée dans le National Recovery Act, ces stocks de coton devaient être utilisés pour être offerts aux planteurs en remplacement éventuel des récoltes qu'on les mettait en demeure de détruire. Cette destruction devenait nécessaire en raison du fait que lorsque la loi d'ajustement fut passée, la moitié de la récolte avait déjà été plantée. Les planteurs de coton seraient donc restés en dehors du programme de relèvement des pouvoirs d'achat que la loi cherchait à appliquer dans le but de vaincre la dépression. Pour compenser les planteurs de

la destruction qu'on leur demandait de pratiquer, une double offre leur fut faite : la première ne consistait qu'en un paiement en espèces; la seconde comportait un paiement en espèces accompagné d'une option sur une certaine quantité de coton détenu par le Gouvernement; elles pouvaient être acceptées, l'une ou l'autre, au choix du planteur. Cette double offre fut faite aux conditions exprimées dans un tableau progressif de paiements en fonction du rendement par acre des superficies qui allaient être retirées de la production, comme suit :

RENDEMENT ESTIMÉ DE LIVRES DE COTON PAR ACRE EN 1933	PAIEMENT PAR ACRE	
	PREMIER PLAN	SECOND PLAN
100-124	\$ 7 >	\$ 6 >
125-149	9 >	7 >
150-174	11 >	8 >
175-224	14 >	10 >
225-274	17 >	11 >
275 et au-dessus	20 >	12 >

Les paiements en espèces plus faibles du second plan, dont la différence en moins était particulièrement sensible pour les rendements élevés, étaient compensés par une option donnant aux planteurs, acceptant ce second plan, le droit d'acheter au Secrétaire de l'Agriculture, au prix fixe de 6 cents par livre, une quantité de coton équivalente à celle qu'ils auraient détruite. Aux termes d'une telle option, le Secrétaire de l'Agriculture s'engageait de vendre pour le compte du planteur qui aurait choisi ce plan de paiement, à toute date indiquée par lui, et à toute bourse de commerce reconnue, soit au marché au comptant, soit au marché à terme, la quantité

de coton réservée à ce planteur en vertu du plan de paiement. Si la transaction était effectuée sur le marché à terme, les cours étaient basés sur ceux pratiqués à la bourse de coton de New-York.

Les limites de la réduction de l'acréage qui pouvait être exigée des planteurs acceptant l'un des deux plans étaient fixées à un minimum de 25 % et au maximum de 50 %. Les planteurs étaient prévenus que le plan ne pouvait devenir définitif et être appliqué que si un nombre suffisant de fermiers décidait à y adhérer. La limite supérieure de 50 % était fixée pour éviter qu'une destruction plus grande, là où elle aurait été avantageuse aux fermiers, ait pu entraîner en même temps l'élimination de l'égrenage, de l'emmagasiner et d'autres opérations connexes, augmentant ainsi considérablement le chômage dans toute la zone cotonnière.

Les offres du double plan de paiements avaient été calculées de telle sorte pour qu'il fut plus avantageux de participer au plan que de s'en abstenir. Des deux offres, le plan combiné des paiements en espèces et des options paraissait être nettement plus avantageux. Mais certains fermiers que pouvait rebuter le mécanisme un peu compliqué des options ou qui avaient des besoins d'argent trop pressants pouvaient préférer le paiement en espèces pur et simple.

L'Administration fit des efforts considérables pour assurer le succès de son programme de restriction de la production de coton. Ce programme imposait la néces-

sité de convaincre plus de deux millions de planteurs de coton, ainsi que l'ensemble de l'opinion publique, de l'importance économique du plan de restriction ; il fallait arriver à ce résultat concret de persuader au moins un million de planteurs de céder à l'Administration, aux termes de contrats individuels, une dizaine de millions d'acres de coton et de s'engager à détruire sur cette surface la récolte existante. Une grande campagne de publicité fut menée par les organismes agricoles fédéraux et locaux. Les gouverneurs des Etats formant la zone cotonnière organisèrent une « semaine du coton », consacrée à l'interprétation et à la propagande du programme par tous les moyens de la presse, de la T.S.F. et des réunions publiques. L'immense prestige personnel du Président fut également utilisé pour appuyer le programme par une lettre écrite par M. Roosevelt à M. Wallace, le Secrétaire de l'Agriculture, dans laquelle le Président disait qu'il attachait la plus grande importance à la campagne en faveur de la réduction de la production du coton, qui constituait la première grande attaque contre la dépression agraire, M. Roosevelt affirmait que la participation au programme était non seulement dans l'intérêt personnel de chaque planteur, mais constituait aussi un véritable devoir patriotique. Il est difficile de ne pas confronter cet appel avec les messages que le Président Wilson adressait, il n'y avait pas si longtemps, aux fermiers américains et dans lesquels il érigeait l'augmentation de la production en

un véritable devoir devant la nation et la civilisation.

A la suite de cette campagne, l'objectif que visait l'Administration, soit le retrait de la production de 10 millions d'acres et la destruction de 3 1/2 millions de balles de coton, fut atteint et même légèrement dépassé. Les planteurs signèrent des engagements à détruire 3.980.000 balles sur une superficie de 10.490.000 acres. Plus de la moitié de cet acreage sacrifié était situé dans les Etats de Texas et d'Oklahoma. 56 % de tous les participants choisirent le second plan des paiements accompagnés d'options.

Ce furent surtout les plus gros producteurs qui prirent la part la plus active pour assurer le succès de la campagne de restriction et qui signèrent en plus grand nombre. Parmi ceux qui refusèrent d'adhérer au programme, il y avait surtout des planteurs disposant d'acréages très réduits; d'autres ne pouvaient pas y participer du fait que leur rendement était inférieur à 100 livres par acre qui était le minimum prévu par le programme. Mais il y avait aussi un petit nombre de fermiers qui s'étaient refusés à signer pour des considérations politiques ou religieuses. D'une façon générale, la pression de l'opinion publique de la zone cotonnière en faveur de la participation était assez grande et, dans certains comtés, suffisamment puissante pour servir de raison déterminante de la participation. L'Administration y contribua en se faisant communiquer les noms de tous les non-adhérents.

En règle générale, l'acréage qui fut tout d'abord détruit était inférieur à celui stipulé dans les contrats. Cela arriva, en partie, parce que les surfaces n'avaient pas toujours été bien mesurées et que les fermiers craignaient de détruire une plus grande partie de la récolte qu'ils n'étaient obligés de le faire. Dans un certain nombre de cas, pourtant, on a pu constater que la non-conformation aux termes du contrat avait été consciente. A travers toute la zone cotonnière, on a pu constater une tendance à détruire une partie moins grande de l'acréage que celle qui figurait dans les contrats. Cela tenait, peut-être, à ce que les fermiers, pour bénéficier, sans doute, plus largement des paiements qui devaient leur être faits en contre-partie des réductions des acréages, avaient tendance à surestimer l'importance de leur acréage total. Dans beaucoup de cas, surtout dans certaines régions, les évaluations des acréages étaient faites d'une façon tout-à-fait approximative; les fermiers ignoraient souvent eux-mêmes leurs acréages exacts et craignaient de se tromper en indiquant un chiffre trop modeste. Il en était arrivé des exagérations dont les planteurs cherchaient ensuite à neutraliser les effets en détruisant moins que l'acréage stipulé. Ils ne pouvaient pas cependant compenser entièrement leurs exagérations et c'est ainsi que l'acréage total, détruit au cours de la campagne de 1933, avait été supérieur à celui qui aurait été détruit si les estimations des acréages avaient été plus exacts.

Les fermiers étaient aussi naturellement tentés, là où la surveillance des comités de contrôle n'était pas particulièrement sévère, à vouer à la destruction les sections de leur acreage qui donnaient normalement les récoltes les moins satisfaisantes, ou dont le coton était atteint par des maladies telles que le boll-weevil ou la rouille, ou qui souffraient davantage de la sécheresse. Ces calculs des fermiers se trouvèrent être renversés du fait des conditions atmosphériques, à tel point que la récolte totale aurait sans doute été plus grande s'ils avaient détruit celle qui provenait des sections habituellement plus satisfaisantes de leurs acreages.

En dehors de telles tentatives souvent infructueuses de tirer le plus grand avantage possible de leurs contrats avec le Secrétaire de l'Agriculture, les fermiers s'acquittèrent, dans leur ensemble, fidèlement des obligations qui en découlaient. L'Administration ne dut avoir recours à la contrainte qu'à titre exceptionnel. Il est vrai que les commissions de contrôle possédaient un moyen de pression excellent, puisqu'il leur suffisait de refuser à signer les certificats d'exécution des contrats pour priver les fermiers de tout paiement. Partout où les commissions de contrôle prenaient une attitude suffisamment rigoureuse, il était dans l'intérêt des fermiers de s'exécuter spontanément, car la lutte aurait été inégale.

Dès le début de l'application du programme de réduction de la production du coton, la participation auquel restait libre, en principe, malgré la pression exercée

par les autorités et par l'opinion publique, de nombreux planteurs furent d'avis que pour assurer au programme une pleine mesure de succès, il devrait revêtir un caractère obligatoire. Cette opinion s'imposa avec une insistance grandissante lors de la préparation des mesures de restriction à prendre en vue de la campagne de 1934-35. Une enquête conduite dans ce sens par le Département de l'Agriculture, qui était plutôt opposé à toute politique de contrainte, révéla qu'une majorité écrasante des planteurs était en faveur d'un programme obligatoire. Satisfaction leur fut donnée par le Bankhead Cotton Control Bill, passé par le Congrès le 21 avril 1934, qui rendait la réduction obligatoire en ayant recours, à cet effet, à un impôt spécial. La loi Bankhead instituait une taxe de 50 % de sa valeur sur chaque livre de coton égrenée. Une exemption de base libérait de cet impôt les premiers dix millions de balles. Cette quantité était répartie entre tous les états producteurs de coton, les quotes-parts respectives étant déterminées par leur production moyenne au cours de la décade précédente. Des allocations étaient faites ensuite, suivant certaines règles déterminées, entre tous les comtés composant les états cotonniers et, à l'intérieur de chaque comté, entre les planteurs individuels. La loi prévoyait un mécanisme rigoureux de contrôle de son application. L'objet évident de la loi était d'empêcher les fermiers non-adhérents au plan de restriction de profiter des réductions effectuées par les adhérents et de prévenir

en même temps toutes tentatives de la part des planteurs participants d'obtenir un rendement par acre plus élevé. Elle assurait ainsi au plan de restriction une plus grande certitude de succès.

D'après les estimations qu'on a pu faire, les fermiers détruisirent, en 1933, une partie de la récolte qui aurait donné plus de 4.200.000 balles de coton. La récolte totale de 13.047.000 balles dépassa, néanmoins, légèrement celle de 1932 et ne fut pas de beaucoup inférieure à la récolte moyenne de la période 1928-1932. Ainsi, si tout le coton planté en 1933 avait été récolté, on aurait atteint un total impressionnant de plus de 17 millions de balles qui aurait constitué presque un chiffre record. Si le programme de restriction n'avait pas été appliqué, on aurait probablement assisté à une nouvelle baisse du prix de coton par rapport au niveau déjà catastrophique de 1932. Mais bien que la réduction des aéréages paraît avoir été nécessaire et amplement justifiée, son mérite est plutôt d'ordre négatif, s'étant exprimé davantage dans la prévention d'une chute continue des prix que dans un relèvement des revenus des fermiers. Cependant, ces revenus étaient sensiblement fortifiés par les paiements de bénéfices et les profits sur les options, enregistrant, quant au chiffre des revenus bruts, une progression de plus de 30 % par rapport à 1932.

Les paiements de bénéfice aux planteurs de coton, y compris le profit de 4 cents par livre, qui pouvait être réalisé grâce au mécanisme des options, se sont élevés,

en 1933, à environ 162 millions de dollars, représentant 25 % de la valeur du coton, récolté et vendu à 10 cents par livre, et 27 % de la valeur estimée de la récolte qui aurait été produite si le programme de restriction n'avait pas existé.

De même qu'il s'était produit dans le cas des paiements pour la réduction de la production du blé, les paiements de bénéfice faisant partie du programme de restriction de la production du coton n'ont été touchés par les planteurs qu'avec un retard considérable par rapport aux délais prévus. Ce retard a eu des conséquences plus sérieuses que dans le cas du blé. Les retards des paiements provoquèrent dans la zone cotonnière une agitation assez violente. Les paiements de bénéfice promis par l'Administration n'arrivaient pas et, d'autre part, après une première hausse rapide, le prix du coton était de nouveau en baisse, depuis la crise boursière de juillet 1933, tandis que les prix des articles industriels, achetés par les fermiers, montaient, sous l'influence des coûts de production plus élevés, imposés par l'introduction du régime de la N. R. A.

Le mécontentement des fermiers fut utilisé par des politiciens radicaux ou à tendances inflationnistes. Une pression politique considérable fut exercée sur l'Administration fédérale en faveur de la fixation de 20 cents comme prix minimum par livre de coton, de la limitation de la production de coton, en 1934, à 9 millions de balles et d'une vaste inflation monétaire aux Etats-

Unis. Pour se soustraire à cette pression politique croissante, l'Administration inaugura la politique d'avances de 10 cents par livre de coton, qui n'aurait, sans doute, jamais été adoptée en dehors de cette pression.

Afin de créer un mécanisme pour l'octroi de telles avances, la Commodity Credit Corporation fut constituée en octobre 1933, au capital de 3 millions de dollars, et ayant pour objet de consentir des avances sur tous produits agricoles ou autres qui seraient désignés par le Président. Le capital de la Corporation n'était que nominal, la véritable source de crédit devant être la Reconstruction Finance Corporation, qui accorda au nouvel organisme, dès sa constitution, un premier emprunt de 250 millions de dollars. Les fermiers eurent largement recours aux emprunts de la Commodity Credit Corporation et sa création compliqua considérablement la tâche de la réglementation de la production du coton. Le besoin de préserver la valeur de son gage poussait l'Administration vers une politique plus rigoureuse de la réduction de la production. L'Administration devenait aussi plus vulnérable, en donnant plus facilement prise à la pression politique des milieux intéressés. Ainsi, en automne de 1934, le taux d'avances sur le coton par la Commodity Credit Corporation fut relevé de 10 cents à 12 cents par livre.

Que ce soit du fait de l'application du programme de réduction de la production du coton ou même uniquement en raison des paiements de bénéfice et des profits

réalisés sur les options, il est certain que les revenus bruts des fermiers s'en sont trouvés sensiblement accrus, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus. D'autres facteurs agissant dans le même sens servirent aussi à relever les prix du coton et d'autres produits agricoles; parmi ces facteurs, on pourrait énumérer la dévaluation du dollar, la politique d'avances sur le coton et le maïs et les premières manifestations d'une reprise économique générale. A la fin de 1933, le pouvoir d'achat des produits de ferme, par rapport aux produits industriels, était plus grand que dans aucune autre année depuis 1929.

Ce relèvement du pouvoir d'achat des planteurs de coton n'a pas manqué de se traduire par un accroissement de leurs achats. L'amélioration des affaires fut même, peut-être, plus grande et plus générale dans le Sud que dans n'importe quelle autre région des Etats-Unis. Elle s'est exprimée par un accroissement du chiffre de ventes des voitures automobiles et de leur enregistrement, par des achats beaucoup plus importants de chevaux, de mulets et d'engrais, par une avance notable du chiffre d'affaires des magasins à succursales multiples et de maisons de vente par correspondance, ainsi que par d'autres indices d'un réveil de l'activité économique. Le but que se proposait le programme de réduction paraissait avoir été atteint. Mais des complications ne tardèrent pas à surgir. La réduction de la production et la politique de soutien artificiel du prix par le mécanisme des avances ont permis aux cotons dits « exoti-

ques » de lutter victorieusement avec leur concurrent américain jadis imbattable. Ainsi, par exemple, les sommes considérables qui sont actuellement investies par le Brésil dans le développement de la production cotonnière et l'amélioration de sa qualité montrent bien le danger très réel auquel doivent faire face désormais les planteurs américains dont le produit constitue l'article de beaucoup le plus important de tout le commerce d'exportation des Etats-Unis.

Pour la première fois depuis la guerre civile, avec l'unique exception d'une seule année, le coton américain est entré pour moins de la moitié (pour 45 % seulement) dans la consommation mondiale du coton durant l'année se terminant au 31 juillet 1935, sa quatre-part normale constituant environ 60 %. La disparition graduelle des marchés extérieurs pour le coton américain peut avoir pour le pays tout entier les conséquences les plus graves. Des millions de personnes qui tirent leur subsistance de la culture du coton ou des industries connexes viendraient grossir les rangs des chômeurs. La structure économique des Etats-Unis pourrait subir des bouleversements profonds et des réadaptations considérables. Des capitaux importants investis dans la production, la transformation et le transport du coton et des articles manufacturés auxquels il sert de matière première seraient dans une large mesure sacrifiés. Des répercussions aussi graves pourraient être difficilement compensées par le relèvement du prix du coton sur le

marché intérieur. Le recul déjà considérable dans les chiffres de la consommation du coton américain à l'étranger s'aggrave encore davantage par la circonstance qu'une partie de cette consommation était tirée des stocks préexistants et que le recul des exportations avait été encore plus impressionnant. Durant la campagne 1934-35, les exportations de coton américain n'étaient plus que de 4.800.000 balles contre 7.500.000 pour la campagne précédente et une moyenne de 8 millions 500.000 pour la période quinquennale se terminant à fin juillet 1929.

Des inquiétudes bien légitimes concernant l'avenir du coton américains ont récemment fait modifier par l'Administration sa politique des avances. Après une lutte politique considérable, un compromis fut atteint au mois d'août dernier et voté par le Congrès, aux termes duquel le taux des avances sur le coton était baissé de 12 cents à 10 cents par livre, soit au taux initial. Mais le gouvernement s'engageait à verser à tous les planteurs participant au plan de réduction un subside supplémentaire égal à la différence entre 12 cents et le prix du marché, à condition que cette prime ne dépasse pas 2 cents par livre.

Cet arrangement s'attache à restituer, dans une certaine mesure, un marché libre pour le coton, tout en maintenant, grâce aux subsides supplémentaires, le pouvoir d'achat de la zone cotonnière. Il montre une fois de plus la grande complexité du problème.

C. PRODUITS DIVERS.

Un autre grand « produit de base », en dehors du coton, pour lequel des destructions massives ont eu lieu, furent les porcs⁽³⁾. Dans l'économie agricole américaine, l'élevage des porcs est intimement lié à la production du maïs dont la plus grande partie de la récolte est destinée pour servir de nourriture aux porcs. Le problème maïs-porcs devenait chaque année de plus en plus aigu, surtout en raison de l'augmentation croissante de la production des porcs en Europe depuis la guerre, particulièrement en Allemagne et au Danemark. Cette production étrangère accrue diminua sensiblement la demande pour le produit américain. A partir de 1923, les exportations des produits de porcs suivirent une courbe constamment descendante et, comme aucun ajustement n'intervint dans l'importance de la production, les porcs offerts sur le marché intérieur croissaient constamment en nombre.

La surproduction du maïs était moins évidente, puisqu'il continuait à servir d'aliment aux porcs en excédent. Mais, lorsque se posa la question de la nécessité du contrôle de la production de ces derniers, celle de la surproduction du maïs en devint le corollaire inévitable. Une réduction de la production des porcs aurait libéré des quantités considérables de maïs et en aurait déprimé le prix, ce qui aurait diminué les revenus des producteurs

(3) *Corn and Hogs, Agricultural Adjustment*, Washington, D.C., 1934.

de maïs et, d'autre part, en encourageant certaines autres branches d'élevage par une plus grande abondance de nourriture bon marché, aurait servi à jeter sur le marché d'autres produits de viande à prix réduits. Il n'existait pas, par ailleurs, d'autres débouchés qui auraient pu absorber les excédents inévitables dans la production du maïs.

Les premières mesures visant la réduction du nombre des pores en excédent furent prises vers la fin de l'été 1933. L'Administration acheta, dans l'espace de quelques semaines environ, 6.200.000 jeunes pores et plus de 200.000 truies qui furent abattus. Ces mesures réduisirent de plus d'un million de livres la quantité de la viande qui aurait été offerte sur le marché. Ces achats et le retrait du marché d'une quantité aussi considérable de produits de viande de pores augmentèrent considérablement les prix des produits et les revenus des producteurs. La viande fut distribuée par le gouvernement aux familles nécessiteuses et la viande non comestible provenant de pores trop jeunes et trop maigres fut transformée en graisses et engrais.

La destruction massive de jeunes pores fut supplée par des avances accordées par l'Administration aux producteurs de maïs, ce qui permit d'éviter un effondrement de son prix. L'octroi des avances était facilité par le fait que la récolte du maïs était, en 1933, relativement peu abondante et que les avances n'étaient consenties qu'à titre de contre-partie d'un engagement de réduction

de l'acréage et de la récolte de 1934. Les paiements de bénéfice alloués aux fermiers participants ont été suffisamment importants pour rendre leurs revenus sensiblement plus élevés que ceux qui auraient été touchés par les producteurs qui auraient décidé de s'abstenir.

Celui des « produits de base » pour le contrôle duquel le programme de l'A. A. A. a remporté le succès le plus net et le plus considérable fut probablement le tabac ⁽⁴⁾. Ce succès s'est exprimé par un relèvement très sensible des prix, qui atteignirent, et dépassèrent même pour certaines variétés de ce produit, le niveau de la parité théorique prévue par l'acte d'Ajustement, ce qui a permis de réduire dernièrement le taux de la taxe de transformation. Ce résultat fut obtenu par la réduction de l'acréage planté. Mais le programme de réduction ne pouvant produire des résultats que pour la récolte de 1934, celle de 1933 ayant déjà été plantée, l'Administration de la « Triple A », s'est attachée à conclure avec les principales sociétés de fabrication de produits de tabac des accords spéciaux d'achat de la récolte de 1933 à un prix sensiblement plus élevé que celui qui aurait été le prix normal du marché libre en présence de l'importance de l'offre du produit. Devant la résistance opposée par ces sociétés pour la signature de tels accords, le Secrétaire de l'Agriculture se préparait à se prévaloir des dispositions de la loi d'Ajustement qui l'autorisaient à pla-

(4) Harold B. ROWE, *Tobacco under the A.A.A.*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1935.

cer les industriels sous un régime de licences spéciales lesquelles n'auraient été accordées qu'aux signataires des accords. Sous cette pression, les sociétés se virent obligées de céder et le premier accord de fixation d'un prix minimum déterminé fut signé par elles le 6 octobre 1933. Ainsi, bien que la récolte de 1933 ait été de près de 25 % supérieure à celle de l'année précédente, les planteurs purent toucher des prix plus élevés. Cela permit à l'A.A.A. de mettre entre temps en œuvre son programme de réduction des aérages plantés, en les réduisant non seulement au-dessous du chiffre de 1933, mais en rendant la superficie plantée d'environ 5 % inférieure à celle de 1932. De même que l'aérage planté, la récolte, qui avait augmenté en 1933, diminua de nouveau en 1934 et le fait de cette diminution contribua à relever les prix encore davantage. Si le programme de la réduction avait été de beaucoup le facteur le plus puissant dans le relèvement obtenu du prix du tabac en 1934, d'autres facteurs d'ordre secondaire ont également eu une influence appréciable, tels que les accords de fixation de prix avec les industriels, l'anticipation des résultats du programme de restriction avec ses effets haussiers escomptés et la destruction forcée du tabac produit en excédent des allocations fixées par le plan de réduction.

Le programme initial de l'A. A. A., en tant qu'il a été appliqué au tabac, fut complété par la loi Kerr-Smith du 28 juin 1934. Le but de cette loi était d'empêcher ceux des planteurs qui refuseraient de participer au pro-

gramme de réduction de bénéficier de la hausse des prix du produit, par l'imposition d'une taxe spéciale de 33 1/3 % sur les ventes du tabac des planteurs non-signataires. Ainsi, la taxe Kerr-Smith enleva aux producteurs non-participants au programme de réduction l'encouragement qu'ils pouvaient trouver dans la hausse des prix pour augmenter leurs acréages et leur production, ce qui pouvait menacer le succès du plan lui-même. Elle introduisit également un élément de contrainte à la participation en principe spontanée des signataires et contribua, dans une mesure notable, au succès général du plan.

Il convient de noter particulièrement la grande ingéniosité et la grande souplesse dont fit preuve dans l'administration du plan la Section de Tabac de l'A. A. A. Des problèmes très complexes furent résolus adroitement et efficacement. En traitant les six principales variétés de tabac américain comme six produits distincts, en appliquant à chacun d'entre eux un plan de contrôle spécial, en modifiant discrètement les textes législatifs par des interprétations et règlements administratifs, elle put obtenir une grande flexibilité dans l'application du programme, ce qui ne constitua pas la cause la moindre de son succès. Cette circonstance vaut d'être soulignée, car elle met en lumière l'importance du facteur humain, du facteur de la qualité de direction centrale dans l'application d'un programme d'économie dirigée. Une autre illustration en a été apportée par l'application du

programme de l'A. A. A. à l'élevage et aux industries laitières dont les résultats décevants sont dûs, tout au moins en partie, au choix moins heureux du personnel dirigeant et aux méthodes moins souples de son administration.

D. RÉSUMÉ.

Résumons maintenant les résultats de l'application de l'Agricultural Adjustment Act au cours des deux premières années de son administration. Le tableau qui suit montre le mouvement mensuel des indices des prix des produits agricoles et des prix payés par les fermiers depuis le mois de janvier 1933 jusqu'au mois d'août 1935 ⁽⁵⁾. Il fait voir également, dans la troisième colonne, le mouvement mensuel de l'indice du pouvoir d'achat des fermiers, obtenu par division, pour chaque mois, du chiffre de la première colonne par celui de la seconde. La série de ces trois indices continue ainsi les indices annuels du tableau de la page 6.

(5) Ces chiffres ont été tirés des cahiers mensuels de *The Agricultural Situation*, Revue publiée à Washington par le Département de l'Agriculture.

Années et mois	Indice des prix des produits agricoles	Indice des prix payés par les fermiers	Indice du pouvoir d'achat des fermiers
1933 :			
Janvier.	60	102	59
Février.	55	102	54
Mars.	55	100	55
Avril.	58	102	57
Mai.	68	101	67
Juin.	71	103	69
Juillet.	83	107	78
Août.	79	111	71
Septembre.	80	116	69
Octobre.	78	116	67
Novembre.	80	116	69
Décembre.	78	116	67
1934 :			
Janvier.	77	117	66
Février.	83	119	70
Mars.	84	120	70
Avril.	82	120	68
Mai.	82	121	68
Juin.	86	121	71
Juillet.	87	122	71
Août.	96	125	77
Septembre.	103	126	82
Octobre.	102	126	81
Novembre.	101	126	80
Décembre.	101	126	80
1935 :			
Janvier.	107	126	85
Février.	111	127	87
Mars.	108	127	85
Avril.	111	127	87
Mai.	108	127	85
Juin.	104	127	82
Juillet.	102	126	81
Août.	106	126	84

INDICE D'ACCROISSEMENT

Un coup d'œil jeté sur la colonne de l'indice du pouvoir d'achat suffit pour se rendre compte du chemin parcouru. De mars 1933, mois de l'avènement au pouvoir du Président Roosevelt, lorsque l'indice mensuel du

pouvoir d'achat avait touché son point le plus bas de l'année, en tombant à 55, il s'est relevé à 87 au début de 1935, ce qui constitue une avance de 58 %. Cette augmentation considérable du pouvoir d'achat des produits agricoles est due à une avance plus impressionnante encore de l'indice des prix des produits agricoles, qui s'est relevé de 55, en mars 1933, à 11, en février 1935, enregistrant ainsi une plus-value plus forte que du simple au double, soit, exactement 102 %. Une partie de cette revalorisation des produits du sol, en tant que pouvoir d'achat, a été absorbée par un relèvement des prix payés par les fermiers pour les articles achetés par eux pour les besoins de leur exploitation et leur usage personnel dont l'indice est monté, au cours de la même période, de 100 à 126. Sans avoir atteint la « parité » d'échange, les prix des produits agricoles s'en sont sensiblement rapprochés.

Cependant, si l'on trace les deux courbes du mouvement des indices mensuels des prix payés par les fermiers et de ceux des produits agricoles, comme cela a été fait sur le graphique ci-contre, on est frappé par l'importance du rôle joué dans l'avance de ces derniers par des facteurs étrangers à l'action qui pouvait être celle de l'Agricultural Adjustment Act. La progression la plus rapide de l'indice des prix des produits de ferme a eu lieu entre avril et juillet 1933, c'est-à-dire, avant même l'application de l'Act. Son influence n'a donc pu s'exercer ici qu'à titre d'anticipation. Il est probable que

Echelle des
indices

Echelle des
pourcentages



la plus grande partie de cette avance est due moins à cet effet occulte qu'au choc violent produit par la dévaluation monétaire. En analysant les causes des autres progressions particulièrement marquées de la courbe de l'indice des prix des produits du sol, on doit constater qu'elles ont été surtout provoquées par des facteurs étrangers à l'administration de l'Act, tels que les dégâts de la sécheresse, la rouille ou le boll-weevil. Il paraît possible de prédire que le revirement qui s'est produit dans la direction de la courbe en août 1935, sous l'effet d'une nouvelle sécheresse, après le fléchissement qui a marqué les premiers mois de l'année, va encore s'accroître à la hausse, en raison des achats de matières premières effectués récemment sur les grands marchés du monde à la suite des complications politiques internationales.

L'indice du pouvoir d'achat ne tient évidemment pas compte des paiements de bénéfice touchés par les fermiers et qui sont encore venus améliorer leur sort au-delà des avantages qu'ils ont retirés du relèvement des prix de leurs produits. Reprenant les comparaisons du tableau de la page 4, voyons quels changements ont eu lieu dans les revenus des fermiers depuis 1932 (6).

(6) *The Agricultural Situation*, Washington, D. C., septembre 1935. Les chiffres du tableau ci-dessus n'offrent pas une comparaison rigoureusement homogène avec ceux du tableau de la page 4, qui indiquent le revenu brut, c'est-à-dire, la valeur globale des produits de ferme, tant vendus que retenus pour usage domestique. Les chiffres du revenu brut, suivant estimations de la Standard Statistics Company de New-York, seraient de \$ 6.256.000.000 pour 1933, \$ 7.869.000.000 pour 1934 et 8.860.000.000 pour 1935 (Standard Trade and Securities, New-York, 19 juillet 1935).

	REVENUS EN ESPÈCES	DES REVENUS
1932.	\$ 4.328.000.000	100
1933.	5.117.000.000	118
1934.	6.387.000.000	147
1935 (estim.)	6.700.000.000	155

Dans ces chiffres sont compris non seulement les sommes touchées par les fermiers pour les produits vendus, mais également celles versées comme paiements de bénéfice. Pour les six premiers mois de 1935, le total des sommes reçues par les fermiers s'est élevé à \$ 2.955 millions, se décomposant comme suit :

Revenus en espèces des ventes des produits. . . .	\$ 2.670.000.000
Revenus en espèces des paiements de bénéfice. . .	285.000.000
TOTAL.	\$ 2.955.000.000

Les paiements de bénéfice représentaient donc 9,7 % du total. Pour l'année entière 1934, ce pourcentage a été de 7,3 %, et pour l'année 1933 de 2,6 %.

Entre le 12 mai 1933 et le 1^{er} mai 1935, un total de \$ 727.4 millions a été versé aux fermiers à titre de paiements de bénéfice, comme il ressort des chiffres ci-dessous (7) :

	PAIEMENTS DE BÉNÉFICE
Coton.	\$ 225.985.152
Blé.	163.592.148
Tabac.	33.573.077
Maïs-porcs	
Sucre.	10.885.918
TOTAL.	\$ 727.391.226

Malgré l'importance des paiements de bénéfice en chiffres absolus, leur part dans l'accroissement des re-

(7) Chesier C. DAVIS, *Progress under the AAA*, Extension Service Review, Washington, juillet 1935.

venus des fermiers a été secondaire. Ainsi, si l'on déduit, pour l'année 1934, leur montant du total des revenus en espèces, l'indice d'accroissement des revenus, par rapport à 1932, serait encore de 137 au lieu de 147.

Envisagée du double point de vue de relèvement du pouvoir d'achat des produits agricoles et d'accroissement des revenus, la situation des fermiers américains s'est sensiblement améliorée depuis l'entrée en vigueur de la loi d'ajustement agricole.

CHAPITRE VII

CONCLUSIONS

Dans les pages qui précèdent, nous avons étudié la genèse, la cristallisation et l'application du programme Roosevelt dans le domaine agricole. Cette étude n'a porté que sur les questions de la production et de la circulation, laissant de côté d'autres éléments constitutifs entrant dans l'ensemble de ce problème, tels que le crédit agricole, le régime des hypothèques rurales et surtout les enseignements que comporte la dévaluation du dollar et la politique de variations du prix de l'achat de l'or, qui s'inspiraient également, en grande partie, du désir de relever, grâce aux manipulations monétaires, les prix des produits agricoles. Toutes ces questions, cependant, ont une nature trop différente et présentent des sujets d'étude trop distincts de celui de l'intervention directe de l'Etat dans la production agricole pour pouvoir être utilement compris dans celui-ci. En ce qui concerne ce dernier, l'expérience Roosevelt se présente sous trois aspects principaux.

En premier lieu, elle a été le prolongement logique et nécessaire, l'aboutissement d'une évolution continue des

mesures de lutte contre la crise agricole chronique, qui avait marqué aux Etats-Unis toute la période d'après-guerre. Depuis la brochure de Johnson-Peck proclamant la nécessité de l'égalité pour l'agriculture, à travers la lutte des McNaryHaugenistes pour l'obtention d'une péréquation des hauts tarifs douaniers, protecteurs de l'industrie, en passant par la tentative de l'Agricultural Marketing Act de transformer l'agriculture dans une véritable branche industrielle et de résoudre la crise agricole dans le cadre intact d'une économie de grand capitalisme — tentative qui s'est terminée par des efforts de réduction des emblavures et de la production et par des conseils directs de destruction des récoltes — on peut observer un acheminement graduel vers l'Agricultural Adjustment Act de Roosevelt qui est une cristallisation de toutes les idées, de tous les efforts qui l'avaient précédé.

Deuxièmement, à ce programme de lutte contre la crise chronique agraire s'était incorporé un programme de lutte contre la dépression économique générale pour laquelle l'aide à l'agriculture paraissait offrir un excellent point d'attaque. Là encore, cette théorie de lutte contre la crise générale était sortie des idées de Peek de relèvement du pouvoir d'achat de la population agricole, mais s'était élargie et avait grandi dans un programme de relèvement et de libération générale de pouvoirs d'achat multiples.

Troisièmement, ces deux problèmes économiques ont

été dominés par un problème politique qui consistait à restaurer à l'agriculture son rôle prééminent dans la vie nationale et assurer, en cela faisant, la victoire politique du candidat démocrate. Ce fut l'une des sources de la grande force de Roosevelt que son élection fut favorisée à la fois tant par la conjoncture économique que par la conjoncture politique. Du fait qu'il appartenait au parti démocrate et en raison des traditions anciennes de ce parti, il a pu réaliser la fusion des trois aspects principaux de la lutte contre la crise agricole en un seul mouvement d'une puissance considérable. Mais la fusion réalisée par Roosevelt ne devrait pas obscurcir le fait que ces trois aspects sont essentiellement différents et qu'il convient de les apprécier indépendamment l'un de l'autre. Reprenons-les séparément, intervertissant l'ordre ci-dessus, en commençant par celui qui a le caractère le plus passager et remontant à l'aspect dont la portée est la plus permanente.

Un double fait constant domine l'histoire politique des Etats-Unis. Dès le début de leur existence comme état souverain, leur vie nationale fut marquée par une lutte incessante entre la population agricole et les classes industrielles et commerciales, ainsi que, dans un sens plus large et plus général, se superposant à cette lutte, sans toujours s'identifier avec elle, par une guerre des pauvres contre les riches. Il est vrai que le parti « fédéraliste », qui dota le pays de sa constitution présente, professait déjà des vues fort semblables à celles qui

devaient plus tard constituer l'apanage du parti républicain. La protection de l'industrie par de hautes barrières douanières, le principe de l'intangibilité du crédit de l'état et du système monétaire, l'impérialisme commercial — rien n'y manquait. Mais, très tôt, la jeune république prit conscience d'elle-même comme d'une puissance agricole. Sous la conduite de Thomas Jefferson, une opposition vigoureuse s'organisa contre un régime qui s'inspirait franchement de la défense des intérêts commerciaux, industriels et financiers. Jefferson, le fondateur du parti démocrate, lequel, soit dit en passant, s'appelait, au début, parti républicain, et père spirituel du grand mouvement de libéralisme américain, opposa aux doctrines des fédéralistes la conception que l'agriculture était le véritable fondement de la vie économique du pays et que le commerce et l'industrie n'en devaient être que des serviteurs dévoués. Ainsi naquit cette sorte de physiocratie, ce « fondementalisme » agraire, qui joua un rôle aussi considérable lors de l'avènement du Président Roosevelt.

Dès le début, le parti agraire fut un parti radical. Pour pouvoir vaincre les « fédéralistes », ce parti des riches, Jefferson, lui-même propriétaire terrien, n'aurait pu se borner à adresser son appel à l'élite des agriculteurs, constituée par la minorité des planteurs. Il fut contraint de créer un groupement plus large et d'attirer dans l'orbite du parti tous ceux qui vivaient du sol, les fermiers pauvres à côté des riches planteurs. Cette néces-

sité politique s'accordait, d'ailleurs, bien avec les idées politiques et sociales de Jefferson. Son parti devint non seulement celui des agriculteurs, mais aussi le parti des masses.

En 1801, Jefferson arriva au pouvoir, élu président des Etats-Unis, premier de la lignée des grands présidents démocrates dont le dernier représentant est l'occupant actuel de la Maison Blanche. Avec de courtes interruptions, le parti démocrate devait conserver le pouvoir jusqu'à la guerre civile, c'est-à-dire, pendant plus d'un demi-siècle, régnant sur le pays en maître incontesté. Le parti des fédéralistes avait cessé d'exister comme puissance politique, sans qu'aucun autre groupement de droite vint lui succéder. Bien au contraire, le centre de gravité politique se déplaçait toujours davantage vers le radicalisme. L'expansion continue du pays vers l'Ouest rehaussait sans cesse l'importance du pionnier, de l'homme de la frontière en marche, hardi et aventureux, riche en énergies, mais pauvre en biens terrestres. Son esprit entreprenant et son manque en capital, dont il avait pourtant un besoin constant pour tous ses projets d'expansion dans un pays neuf et inculte, et même pour une simple première installation quelque peu conséquente, l'avaient conduit inévitablement sur le chemin de l'emprunt et l'avaient transformé en débiteur des financiers de l'Est. Tirant sa subsistance de l'agriculture, l'homme de l'Ouest avait ainsi ajouté à son état de fermier celui du débiteur. Un nouvel élément

d'antagonisme et d'opposition était venu s'ajouter à ceux qui déjà existaient. Etant à la fois producteur et débiteur, le fermier de l'Ouest sentit grandir en lui la conviction qu'il pouvait être enrichi et soulagé en ayant recours à la dévaluation monétaire, qui devait à la fois relever les prix de ses produits et alléger le poids de ses dettes.

Les rangs des pauvres, sans cesse gonflés par l'immigration grandissante, le furent aussi par ces inventions techniques qui présageaient l'apparition de la grande industrie et qui déjà faisaient croître le nombre des ouvriers industriels. Elles provoquaient, par ailleurs, une demande grandissante pour certaines matières premières, telles que le coton par l'industrie textile transformée, encourageant une exploitation plus intensive des plantations du Sud et érigeant l'esclavage des nègres en facteur économique et politique de premier ordre. La même cause d'un industrialisme naissant avait fait ainsi apparaître le prolétariat des villes et avait renforcé les intérêts spécifiques des planteurs.

Il se trouva un homme qui devait réussir à réunir et à unifier tous ces éléments disparates et hétérogènes, paraissant incompatibles, ennemis naturels bien plus qu'alliés. Cet homme fut Andrew Jackson, bretteur et ami du peuple, l'une des figures les plus pittoresques de l'histoire des Etats-Unis. A son prestige de champion des pauvres, il joignait l'auréole d'un héros militaire qu'il avait acquise par quelques victoires remportées

sur les anglais et les espagnols. Installé triomphalement à Washington en 1828, il resta à la Maison Blanche pendant huit ans, soutenu par l'enthousiasme des masses et l'allégeance des gentilshommes-planters. Ces derniers voyaient dans le parti radical et populiste leur meilleure défense contre la puissance grandissante du Nord industriel.

Il arriva cependant que le gouvernement démocrate, qui avait été un gouvernement populaire et presque révolutionnaire, évolua lentement vers une politique de privilèges de classe, sacrifiant de plus en plus les intérêts des fermiers de l'Ouest et du Middle-West au profit de ceux de l'aristocratie des planters du Sud. C'était bien à contre-cœur que ceux-ci se virent entraînés dans la démocratie Jacksonienne. Ils le firent en voyant se projeter sur l'avenir l'ombre impressionnante de l'industrialisme yankee et en espérant de trouver plus facilement une communauté de langage avec les fermiers paysans, eux aussi producteurs de denrées et de matières premières. D'autre part, en s'alliant avec cet autre associé des fermiers, le prolétariat du Nord, ils trouvaient un appui dans la propre citadelle de leur ennemi. Si les industriels du Nord s'efforçaient à saper la puissance du Sud en lui enlevant ses esclaves noirs, fondement de sa prospérité, les planters, à leur tour, cherchaient à dresser contre leur rival ses esclaves blancs.

Sous la présidence de Jackson, les planters avaient

peu d'influence au sein du parti démocrate; mais, petit à petit, leur influence s'affirma. Par de longues années de pouvoir, la structure initiale du parti se relâcha. Des éléments nouveaux y pénétrèrent. Des hommes aux idées conservatrices, qui se seraient normalement trouvés de l'autre côté de la barrière politique, ne voulaient point lier leur sort à un groupement qui avait peu d'espoir de revenir au pouvoir et préféraient entrer dans le parti gouvernemental. La présence de ces hommes, en nombre grandissant, exerçait une influence subtile, mais certaine, en orientant le parti vers des doctrines moins radicales et surtout plus conformes aux intérêts particuliers du Sud. C'est ainsi qu'à partir d'environ 1850, les fermiers du Middle-West, découragés de constater que le parti démocrate se désintéressait d'eux toujours davantage, commencèrent à se détourner de lui et à s'approcher graduellement du parti républicain, qui finit par les englober en votant certaines réformes qui leur étaient favorables.

Le parti démocrate perdait pied de plus en plus. Les quelques succès passagers qu'il avait pu enregistrer étaient des accidents politiques. Il n'a jamais pu se relever du désastre que lui avait infligé la défaite du Sud dans la guerre civile. Il ne sut pas non plus retrouver sa clientèle perdue du Middle-West. Ayant cessé d'être essentiellement un parti agraire, il ne fut plus qu'un rassemblement de mécontents dont le nombre sans cesse diminuait avec la prospérité grandissante du

pays. Depuis la chute de Wilson, qui, lui-même, n'était venu au pouvoir qu'à la suite de dissidences au sein du parti rival, la déroute des démocrates devint particulièrement éclatante. Ils étaient, en fait, complètement désorientés. Ils ne surent même pas mettre à profit la crise chronique qui sévissait dans les régions agricoles depuis la fin des hostilités. Cette erreur, Roosevelt s'attacha à la rectifier. Ce qu'il entreprit et réussit à faire, c'était de reconstituer l'alliance disparue entre le Middle-West et le Sud, alliance qui avait assuré la grandeur de son parti au XIX^e siècle.

La raison d'être politique de l'expérience agricole de Roosevelt s'alliait admirablement avec cet aspect de son programme de lutte contre la crise agraire qui consistait à la présenter comme un moyen d'attaque contre la dépression économique générale. Il devenait ainsi possible de faire accepter aux autres classes de la population les sacrifices nécessaires pour aider l'agriculture, puisque ces sacrifices étaient demandés au nom de l'intérêt général. Cette doctrine fut exposée par Roosevelt à plusieurs reprises successives au cours de sa campagne électorale. Il avait fait sienne la légende inscrite sur le sceau officiel du ministère de l'agriculture des Etats-Unis, qui proclame que l'agriculture est « le fondement du commerce et de l'industrie ». Roosevelt prétendait vaincre la dépression en restituant aux fermiers leur pouvoir d'achat d'avant-guerre. Dans son grand discours d'Atlanta, prononcé le 24 octobre 1932,

qui précédait de bien peu la date de l'élection présidentielle, il affirma cette thèse avec une force particulière. Modifiant l'expression « homme oublié », qu'il avait tant de fois utilisée, il appela ce pouvoir d'achat disparu de la population agricole « le marché oublié ». Il n'hésita pas, dans ce discours, à appeler cette différence de vues qui le séparait de Hoover « clé de voûte » de la campagne présidentielle. Terminant son discours, il le dit dans les termes suivants :

« Et maintenant, mes amis, laissez-moi vous dire avec la plus grande force d'expression que je puisse trouver, quel est le vrai pivot de la campagne électorale. M. Hoover croit que les fermiers et les ouvriers doivent attendre une reprise générale, attendre qu'un miracle mette de nouveau en mouvement le mécanisme industriel. Personne ne sait avec l'aide de quelle formule ce miracle pourrait être provoqué. Moi, au contraire, j'ai toujours affirmé et je suis convaincu que nous pouvons rétablir la prospérité de notre pays en restituant le pouvoir d'achat à notre population agricole. Lorsque ce marché gigantesque de cinquante millions de personnes sera de nouveau en mesure d'acheter, l'industrie recommencera à fonctionner et les millions d'hommes et de femmes qui errent maintenant dans les rues auront du travail. »

Mais là ne s'arrêtait point la doctrine économique du New Deal. Roosevelt et ses conseillers se rendaient bien compte qu'il était insuffisant de relever le pouvoir

d'achat de la population agraire pour rétablir la prospérité du pays tout entier. S'ils posaient la nécessité de vaincre la dépression agraire comme pierre angulaire de leur programme de lutte contre la crise économique, ils s'efforçaient, par des mesures parallèles, de reconstituer le pouvoir d'achat des autres groupes principaux de la population. A côté de la « Triple A », La N.R.A. devait faire œuvre de relèvement du pouvoir d'achat des travailleurs industriels. Il est curieux de noter que ce furent George N. Peek et Hugh S. Johnson qui furent nommés par Roosevelt comme les premiers administrateurs de la A.A.A. et de la N.R.A. A côté encore de ces deux grandes administrations, la P. W. A., la F. C. A., la H. O. L. C., la F. E. R. A. et les innombrables organismes de ce que les adversaires du New Deal appellent ironiquement la « soupe alphabétique » ont été créés pour relever ou libérer de multiples pouvoirs d'achat. Cette idée du pouvoir d'achat, le New Deal l'avait érigé en une doctrine et croyance économique et politique. Il voyait en elle le « Sésame, ouvre-toi » de la prospérité économique.

Cette conception, cependant, semble être erronée (1). Dans nos organismes économiques complexes, le pouvoir d'achat ne ressemble en rien à un attribut patri-

(1) M. René Courtin a tenté récemment un essai de conciliation des principales théories qui s'opposent concernant la nature et le mécanisme des cycles économiques. Voir ses deux études dans la *Revue d'Economie Politique* de janvier-février et de juillet-août 1935 : « La Production et le Pouvoir d'achat dans le Cycle Economique » et « Essai sur la Thérapeutique de Crise ».

monial d'un groupe quelconque de la population. Il n'est qu'un aspect superficiel du processus de la production et non sa force motrice.

L'Agricultural Adjustment Act réussit à relever les revenus des fermiers. Les achats par eux effectués ont pu déterminer un certain accroissement d'activité dans les centres industriels, ainsi qu'il a été constaté au chapitre précédent. Mais il paraît infiniment plus probable que le redressement économique que l'on observe actuellement aux Etats-Unis est le résultat d'un essor cyclique normal dont les premières manifestations remontent à l'été de 1932.

En somme, ce que la « Triple A » a vraiment réussi à faire, c'est de parachever, dans le sens de la destruction des richesses, l'œuvre de la crise. Tandis que les fermiers avaient été bien obligés, dès le début de la dépression, de vendre à des prix de plus en plus bas, tout en continuant à produire à plein rendement, l'industrie manufacturière, pour éviter autant que possible des sacrifices de prix, réduisait sa production. Ainsi, en 1932, le volume de la production des fermes n'était que de 5 % inférieur à celui de 1929; par contre, la production de l'industrie sidérurgique et de l'industrie automobile avait diminué de 75 % et l'activité de la construction et du bâtiment de plus de 80 %. C'est cette rupture d'équilibre dans le volume de la production, aggravée par des excédents préexistants de certains produits du sol, que l'Agricultural Adjustment Act avait réparée,

aidé en cela généreusement par la grande sécheresse qui avait sévi dans les principales régions agricoles. Après avoir établi un équilibre d'échange plus stable entre les produits agricoles et industriels, il doit à nouveau céder le pas à une politique de production accrue dans tous les domaines, qui peut seule assurer le relèvement du niveau de l'existence matérielle du pays.

L'étude historique de l'agriculture américaine révèle qu'elle connut trois périodes de prospérité. La première et la plus prolongée a été celle du développement d'un pays jeune, d'une croissance spontanée et naturelle dans tous les domaines. Cette période s'est terminée avec la Guerre de Sécession. Si la guerre civile parut tout d'abord favoriser l'agriculture de l'Ouest par le vote de la loi de Préemption, par les privilèges accordés aux immigrants cultivateurs et par la hausse considérable des prix des denrées, elle n'a fait qu'accélérer, en réalité, la venue de la première grande dépression agraire, à la suite d'une production croissante dont le volume dépassa rapidement les limites de la consommation, tant à l'intérieur du pays que sur les marchés étrangers. L'immigration ajoutait davantage, en cette période, au nombre des producteurs des denrées agricoles qu'à celui des habitants des villes. Au contraire, dans la période postérieure à la Guerre de Sécession, l'accélération du rythme de l'industrialisation du pays, la croissance volcanique d'un réseau ferroviaire étendu, ainsi que l'épuisement des terres publiques, précédemment offertes

à un prix nominal aux immigrés, dirigèrent la population active, tant indigène que celle que l'Europe continuait encore à déverser à grands flots sur le Nouveau Monde, de plus en plus vers les villes. Cet accroissement rapide de la population urbaine permit graduellement à l'agriculture d'atténuer son état de surproduction chronique. Un équilibre de plus en plus stable apparaissait entre la production et la consommation, surtout à partir de la dernière décade du XIX^e siècle. Cet équilibre dura jusqu'à la guerre de 1914 qui le rompit brusquement en faveur de l'agriculture, pour laquelle la période des hostilités fut un véritable âge d'or. Mais en mettant en exploitation de nouvelles terres précédemment incultes, elle fut fatale à l'agriculture et l'empêcha de retrouver la prospérité, même lorsque le pays eût surmonté la crise de 1921.

Cette fois, la nouvelle surcapacité de production devait être plus difficile à guérir. Pour protéger leur niveau de vie plus élevé, les Etats-Unis avaient adopté une politique de restriction de l'immigration. On ne pouvait plus compter sur une augmentation rapide de la consommation de la part d'une population qui ne devait plus suivre qu'une courbe normale de croissance biologique.

D'autres causes multiples et complexes rendaient difficile le redressement agricole. On les trouvera énumérées dans le message du Président Hoover au Congrès,

résumé à la page 24 de cette étude. Le seul remède pleinement efficace aurait consisté dans l'élimination de la production des terres « sous-marginales ». Mais une pareille mesure était socialement impossible, puisqu'elle aurait signifié « l'élimination » d'une partie des fermiers. Une économie politique libérale ne pouvait offrir d'autre solution que celle de laisser au temps d'accomplir lui-même cette œuvre.

Nous avons indiqué, au premier chapitre, qu'en 1930, 21,4 % seulement, ou un peu plus d'un cinquième de la population économiquement la plus active tiraient leur subsistance de l'agriculture. Du temps d'Andrew Jackson, le groupe agraire représentait 85 % de l'ensemble d'occupations professionnelles. Jusqu'à l'époque de la guerre civile, il resta de loin le groupe professionnel dominant. Mais depuis 1870, l'agriculture, seule de toutes les occupations lucratives, a montré un déclin constant par rapport au chiffre global de la population. Une diminution parallèle s'est produite dans le nombre de la population agricole elle-même. En 1880, elle s'élevait à 71,4 % de la population totale. Elle baissa régulièrement à chaque recensement décennal suivant pour tomber finalement, en 1930, à 43,8 %.

Ces chiffres font voir la place véritable qu'occupe l'agriculture dans la structure économique actuelle des Etats-Unis. Le déclin continu de son rôle économique montre la nature de l'économie dirigée rooseveltienne

dans le domaine agricole. Elle s'efforce de redresser en faveur de l'agriculture l'équilibre qui penche de plus en plus du côté de l'industrie. Ne pouvant pas, comme le faisaient ses prédécesseurs démocrates à la présidence, baisser purement et simplement les droits de douane sur les produits manufacturés, Roosevelt donne aux fermiers une péréquation du tarif protecteur sous la forme des taxes de transformation et d'autres avantages divers. Les taxes de transformation constituent un véritable impôt de redistribution de la richesse, prélevé, dans une mesure variable, selon le jeu de l'incidence, sur les industriels et les consommateurs, au profit des fermiers. On comprend que ce n'est que par des mesures de contrainte artificielle qu'on peut espérer arrêter ou modifier le cours normal de l'évolution économique. Mais là aussi se trouve la condamnation de ces mesures qui ne peuvent pas être permanentes, puisqu'elles sanctionnent un équilibre instable et fragile et qu'elles s'opposent aux forces irrésistibles.

Ce serait d'ailleurs commettre une injustice que de supposer que les dirigeants américains sont à tel point aveuglés qu'ils n'aperçoivent pas des choses aussi évidentes. Au Département de l'Agriculture, plus peut-être que dans aucun autre service administratif, on trouve des hommes d'une haute valeur professionnelle. Toute une pléiade d'intelligences brillantes, de techniciens et d'administrateurs capables, entoure le Secrétaire Wallace, lui-même une personnalité remarquable. Les néces-

sités politiques vont continuer encore à dominer l'attitude du gouvernement envers le problème agricole, surtout jusqu'aux élections de l'année prochaine. Mais déjà, dès à présent, les hommes responsables de l'administration de la « Triple A » sont engagés dans un travail de transition.

Des études sérieuses sont conduites, sous la direction générale de l'administration centrale, par tous les organismes agricoles locaux des quarante-huit états. Ce vaste programme, lorsqu'il sera mis au point, doit graduellement remplacer le programme d'urgence de 1933. Son idée dominante réside dans de grands regroupements régionaux dans lesquels viendront s'intégrer des programmes spécifiques visant les principaux produits du sol.

L'expérience agricole de Roosevelt, surtout en tant qu'instrument de lutte contre la dépression générale, n'a, peut-être, pas reposé sur une analyse pénétrante des phénomènes économiques. Elle a, néanmoins, rendu au pays des services incontestables. A bien d'égards elle a été heureuse. Elle est venue au moment opportun; elle a été favorisée par des événements imprévisibles tels que les conditions atmosphériques; elle a pu appuyer son action sur une forte reprise cyclique. Même si son cours devait être bientôt brusquement interrompu, comme cela s'est produit pour la N. R. A., par un

arrêt de la Cour Suprême des Etats-Unis, qui la déclarerait anticonstitutionnelle malgré sa réorganisation législative récente, elle aura accompli son œuvre.

Du reste, du moins en ce qui concerne les taxes de transformation, qui constituent la source principale des fonds versés par l'Administration aux fermiers, leur élimination par une décision adverse de la Cour Suprême, ne viendrait pas nécessairement priver les agriculteurs de tous paiements de bénéfice. Aux termes des 3.700.000 contrats passés par le Secrétaire de l'Agriculture avec les fermiers, le gouvernement s'est rendu débiteur envers eux de \$ 1.600.000.000 sur lesquels \$ 900.000.000 ont déjà été effectivement versés. Si l'argent provenant des taxes de transformation venait soudain faire défaut, le Président pourrait y suppléer en tirant sur les fonds des travaux publics, ce qu'il a l'autorité de faire jusqu'au 8 avril 1936. D'ici-là, le Congrès pourrait voter de nouveaux crédits.

Parmi les leçons que laissera le « Triple A », il restera aussi celle que son effort administratif, considéré en lui-même, l'effort de construction d'un appareil gigantesque de direction, dont la réalisation avait paru à tant d'esprits, frappés par son immensité, comme tout-à-fait impossible, ait, néanmoins, été couronné de succès et qu'un tel appareil ait pu fonctionner d'une façon satisfaisante. Cette étude, qui a essayé de faire ressortir l'essentiel, n'a pas pu montrer l'énorme complexité des

problèmes que l'Administration d'Ajustement Agricole a été appelée à résoudre. Elle rend son succès administratif digne des plus grands éloges.

VU,

Le Président :

Albert AFTALION.

VU,

Le Doyen :

Edgard ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,

Le Recteur de l'Académie de Paris :

S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

Note. — La bibliographie du sujet, sous forme de publications officielles, de traités, de monographies, d'articles de revues, de sténogrammes de conférences et de discours, est très abondante. Les recueils bibliographiques du Département de l'Agriculture à Washington se composent de nombreux volumes. Ne sont énumérés, dans la liste ci-dessous, parmi les sources officielles et ouvrages récents, que ceux qui pourraient être consultés avec le plus de profit par un lecteur européen.

A. PUBLICATIONS OFFICIELLES

Statistical Abstract of the United States, U. S. Dept. of Commerce, Washington, D.C., 1934.

Yearbooks of Agriculture, U. S. Dept. of Agriculture, Washington, D.C.

Annual Reports of the Federal Farm Board, U. S. Government Printing Office, Washington, D.C.

« Co-operative Marketing of Farm Products », Federal Farm Board, U. S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1932.

« Economic Trends Affecting Agriculture », U. S. Dept. of Agriculture, 1933.

« Compilation of Agricultural Adjustment Act and Acts relating thereto », U. S. Dept. of Agriculture, 1934.

- « Achieving a Balanced Agriculture », U. S. Dept. of Agriculture, 1934.
- « The Agricultural Adjustment Act and its Operation », U. S. Dept. of Agriculture, 1934.
- « Agricultural Adjustment », A Report of Administration of the Agricultural Adjustment Act, May, 1933, to February, 1934, U. S. Dept. of Agriculture, 1935.
- Report of the Land Planning Committee of the National Resources Board, Washington, D.C., 1934.
- « A Method of Rural Land Classification », U. S. Dept. of Agriculture, 1935.
- « Regional Problems in Agricultural Adjustment », U. S. Dept. of Agriculture, 1935.
- « The Agricultural Situation ». Revue mensuelle, publiée par le Département de l'Agriculture.
- « Extension Service Review », Revue mensuelle publiée par le Département de l'Agriculture.

B. *OUVRAGES DIVERS*

- BOARD (Charles A. and Mary R.). — The Rise of American Civilization. New Edit., N.Y., 1933.
- BLACK (John D.). — Agricultural Reform in the United States. N.Y., 1929.
- The Dairy Industry and the AAA. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1935.
- BUCK (Solon J.). — The Agrarian Crusade. Yale University Press, New Haven, 1920.
- CLARK (Evans). — The Internal Debts of the United States, N.Y., 1933.
- DAVIS (Joseph S.). — Wheat and the AAA. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1935.

- EZEKIEL (M.) and BEAN (L. H.). — Economic Bases for the Agricultural Adjustment Act., U. S. Dept. of Agriculture, Washington, D.C., 1933.
- GEE (Wilson). — The Place of Agriculture in American Life, N.Y., 1930.
- American Farm Policy, N.Y., 1934.
- NOURSE (Edwin G.). — Marketing Agreements under the AAA. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1935.
- RICHARDS (Henry I.). — Cotton and the AAA. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1935.
- ROOSEVELT (Franklin D.). — Looking Forward, N.Y., 1933.
- ROWE (Harold B.). — Tobacco under the AAA. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1935.
- SHANNON (F. A.). — Economic History of the People of the United States, N.Y., 1934.
- WALLACE (Henry A.). — America Must Choose, N.Y., 1934.
- New Frontiers, N.Y., 1934.
- WARREN (George F.) and PEARSON (F. A.). — The Agricultural Situation, N.Y., 1924.
- Prices, N.Y., 1933.

C. ARTICLES DE REVUES ET CONFERENCES

- BEAN (Louis H.). — Increasing the Farmers' Share of the National Income. *The Agricultural Situation*, February, 1935.
- BLACK (John D.). — McNary-Haugen Movement. *American Economic Review*, Septembre 1928.
- Social Implications of Restriction of Agricultural Output. *American Economic Review*, March, 1931.
- Agricultural Planning and Control, *Journal of Farm Economics*, February, 1935.

- The Outlook for American Cotton. *Review of Economic Statistics*, March 15, 1935.
- DAVIS (Chester C.). — The Farmer as a Customer. *Barron's*, March 19, 1934.
- Progress under the AAA. *Extension Service Review*, July, 1935.
- DAVIS (Joseph S.). — The AAA. *The University of Minnesota Press*, Minneapolis, 1934.
- AAA as a Force in Recovery. *Journal of Farm Economics*, February, 1935.
- EZEKIEL (M.). — Government and Agriculture. *U. S. Dept. of Agriculture*, 1934.
- Economic Philosophy of the Farm Program. *U. S. Dept. of Agriculture*, 1935.
- TOLLEY (H. R.). — Agricultural Planning in a Democracy. *U. S. Dept. of Agriculture*, 1934.
- Land Use and Human Welfare. *U. S. Dept. of Agriculture*, 1934.
- WILCOX (W. W.). — AAA as a Force in Recovery : Further Considerations. *Journal of Farm Economics*, August, 1935.
- WILSON (M. L.) and TOLLEY (H. R.). — Some Future Problems of Agricultural Adjustment. *U. S. Dept. of Agriculture*, 1934.

TABLE DES MATIERES

Chapitre Premier. — Situation de l'agriculture américaine à l'avènement au pouvoir du Président Roosevelt.....	1
Chapitre II. — La genèse de la lutte contre la crise agricole.	13
Chapitre III. — L'expérience de l'Agricultural Marketing Act.	33
Chapitre IV. — Cristallisation du programme Roosevelt.....	69
Chapitre V. — Agricultural Adjustment Act.....	97
Chapitre VI. — Application et résultats de la loi d'ajustement agricole	111
A) Le Blé	111
B) Le Coton	123
Chapitre VII. — Conclusions	151
Bibliographie	171

Imprimerie GEORGES SUBERVIE
